

Études de cas
***partim* Droit constitutionnel**

Dossier de documentation
Pour les séances dispensées par
Frédéric BOUHON

2017-2018

Table des matières

Séance n° 1 – 20 février 2018

Présentation du cours et introduction à la matière

Séance n° 2 – 17 avril 2018

Premier cas pratique : élections et seuils électoraux

Documentation :

- Conseil d'État, arrêt n° 229.252 du 20 novembre 2014 ;
- Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2015 du 26 novembre 2015 ;

Séance n° 3 – 24 avril 2018

Deuxième cas pratique : déchéance de la nationalité

- Cour constitutionnelle, arrêt n° 16/2018 du 7 février 2018 ;

Séance n° 4 – 24 avril 2018

Troisième cas pratique : limites à la liberté de religion

- Cour constitutionnelle, arrêt n° 145/2012 du 6 décembre 2012 ;
- Cour eur. dr. h., arrêt *Osmanoğlu et Kocabaş c. Suisse*, 10 janvier 2017 (extraits).

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 229.252 du 20 novembre 2014

208.773/XV-2268

En cause :

1. **THIBAUT** Cécile,
2. **STILMANT** Nicolas,
3. **JADOUL** Olivier,
4. **DEWART** Christine,
5. **DELACOLLETTE** Jacques,
6. **MONSEUR** Jean-Pierre,
7. **MICHEL** Camille,

ayant élu domicile chez
Me D. RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,

ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 mai 2013 par Cécile Thibaut, Nicolas Stilmant, Olivier Jadoul, Christine Dewart, Jacques Delacollette, Jean-Pierre Monseur et Camille Michel, en ce qu'elle tend à l'annulation de l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2013 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales, publié au *Moniteur belge* du 12 mars 2013;

Vu l'arrêt n° 224.490 du 22 août 2013 rejetant la demande de suspension de l'exécution du même arrêté;

Vu la demande de poursuite de la procédure des parties requérantes;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme. N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 10 octobre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 novembre 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me E. GONTHIER *loco* Me D. RENDERS, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et Me M. CLÉMENT de CLÉTY *loco* Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 224.490 du 22 août 2013, auquel il y a lieu de se référer;

Considérant que la partie adverse soutient que le recours est irrecevable; qu'elle observe qu'il est dirigé uniquement contre l'article 1^{er} de l'arrêté du 28 décembre [*lire* : février] 2013, qui répartit les parlementaires élus entre les circonscriptions électorales, et non contre son article 2, lequel abroge l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 septembre 2003 portant répartition des membres du Conseil régional wallon entre les circonscriptions électorales; qu'elle estime que ces articles sont indissociablement liés, puisque c'est l'adoption d'une nouvelle répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales qui justifie l'abrogation de la répartition antérieure, et en déduit que l'annulation du seul article 1^{er} conduirait à une réformation de l'acte attaqué, ce qui ne se conçoit point;

qu'elle soulève également le défaut d'intérêt; qu'elle explique qu'en ce qui concerne les circonscriptions de Neufchâteau-Virton et d'Arlon-Bastogne-Marche-en-Famenne, l'acte attaqué prévoit la même répartition des sièges, soit respectivement deux et trois, que celle qui était prévue par l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement du 4 septembre 2003, ce qui implique que la situation des requérants ne serait pas modifiée par le retour aux dispositions de ce dernier; qu'elle réfute l'objection selon laquelle le Conseil d'État ne pourrait, en annulant une disposition abrogatoire, permettre à une réglementation par hypothèse illégale de continuer à

produire ses effets, en indiquant que le Conseil d'État ne peut annuler ou priver d'effets une norme contre laquelle un recours n'a pas été formé dans les délais, pas plus qu'il ne peut réformer un acte;

qu'elle constate encore qu'il appartient à chaque assemblée parlementaire de statuer sur la validation des pouvoirs de ses membres après l'élection, et rappelle la jurisprudence selon laquelle, le législateur ayant conçu en matière d'élections communales un ensemble de mécanismes agencés de telle manière qu'ils excluent nécessairement l'introduction de recours non expressément prévus par la législation électorale, le Conseil d'État est sans compétence pour connaître des recours contre la décision, par exemple, d'un bureau principal rejetant des réclamations ou pour statuer sur les irrégularités de la liste des électeurs; qu'elle expose que la répartition des sièges entre les circonscriptions électorales est une opération à ce point intimement liée au processus électoral qu'il doit être considéré que seul le Parlement wallon est compétent, en l'espèce, pour connaître de contestations relatives aux opérations électorales dans leur ensemble, et en déduit que la requête doit être déclarée irrecevable;

Considérant que, conformément à l'article 31 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Parlement wallon est seul compétent pour connaître de la validité des opérations électorales en ce qui concerne ses membres et leurs suppléants et qu'il peut seul connaître des contestations qui s'élèvent au sujet des pouvoirs de ses membres; qu'il n'en résulte pas que le Conseil d'État soit incompetent pour connaître, au contentieux de l'annulation, des recours dirigés contre les arrêtés qui fixent, de manière générale, les règles d'organisation de ces élections; qu'un tel recours ne constitue pas une contestation sur la validité des opérations électorales ayant donné lieu concrètement à l'élection d'un nouveau Parlement wallon, mais bien un recours objectif dirigé contre une règle s'appliquant à chaque élection du Parlement wallon; que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours;

Considérant qu'en dirigeant le recours uniquement contre l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, les requérants entendent limiter l'annulation qu'ils poursuivent aux règles dont ils soutiennent l'illégalité, en évitant de faire revivre les règles antérieures identiques; qu'en effet, une telle annulation n'aurait aucun effet utile si elle s'étendait à la disposition qui abroge l'arrêté antérieur, affecté par hypothèse de la même illégalité; que l'annulation du seul article 1^{er} n'équivaudrait pas à une réformation et permettrait à l'autorité de régler à nouveau la matière dans le respect de l'autorité de la chose jugée; que les articles 1^{er} et 2 de l'acte attaqué sont, dès lors, dissociables, et que le recours est recevable à cet égard;

Considérant, d'office, que l'arrêté attaqué a été adopté par le Gouvernement wallon en application de l'article 26, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en tenant compte des circonscriptions

définies par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État; que le Gouvernement wallon ne dispose à cet égard d'aucun pouvoir d'appréciation, la répartition des sièges entre les circonscriptions électorales étant fixée selon un calcul mathématique dont toutes les données sont fournies par la législation; que les requérants n'allèguent aucune erreur dans l'application de ces dispositions et données; que, dès lors, le Gouvernement a agi dans l'exercice d'une compétence entièrement liée et ne pourrait, après une éventuelle annulation, qu'adopter une disposition identique, ce qui constitue une cause d'irrecevabilité du recours;

Considérant que dans le moyen unique de la requête, les requérants contestent toutefois la validité de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, en tant que celle-ci aboutit à des différences de seuils électoraux naturels déraisonnables et permet l'existence de circonscriptions électorales disposant de moins de 4 ou 5 sièges; qu'ils se réfèrent notamment à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°149/2007 du 5 décembre 2007, rendu à propos d'une disposition comparable; qu'ils contestent donc la législation qui lie la compétence de l'auteur de l'acte attaqué;

que, dans leur dernier mémoire, ils soulignent que leur contestation ne vise pas uniquement la constitutionnalité de cette disposition législative, mais également sa conformité à l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec l'article 14 de cette même Convention; qu'ils estiment que le Conseil d'État n'a pas l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, dès lors qu'il peut écarter lui-même l'application de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 précitée, en constatant qu'elle viole cette disposition de droit international dotée d'un effet direct; qu'ils estiment qu'aucune norme du Titre II de la Constitution ne garantit partiellement ou totalement les droits visés par l'article 3 précité, de sorte que l'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle n'impose en ce cas aucun détour préjudiciel; qu'ils développent le moyen en exposant comment il faut, à leur sens, interpréter l'article 3 du Premier protocole additionnel précité;

Considérant qu'aux termes de l'article 26, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, «Lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi [...], d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution. Lorsqu'est uniquement invoquée devant la juridiction la violation de la disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de vérifier, même d'office, si le titre II de la Constitution contient une disposition totalement ou partiellement analogue. Ces obligations ne portent pas atteinte à la possibilité, pour la juridiction, de poser aussi, simultanément ou ultérieurement, une question

préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.»; que l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose comme suit : «Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif»; que l'argumentation des requérants dénonce essentiellement une discrimination dans la manière dont le système électoral est organisé par les dispositions qu'ils contestent; que l'article 11 de la Constitution prévoit ce qui suit : «La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques.»;

que, même lorsque le Conseil d'État n'est pas tenu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, il lui est loisible de le faire s'il l'estime nécessaire à la solution du litige; que la Cour constitutionnelle examine la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec les dispositions de droit international pertinentes, et qu'en l'espèce, la violation alléguée des articles 3 du Premier protocole additionnel et 14 de la Convention elle-même constituerait *ipso facto* une violation des articles 10 et 11 de la Constitution; que, dès lors, avant de se prononcer sur la recevabilité du recours, il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée par les requérants et reprise au dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

«La loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, en son article 5 et son annexe I, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 3 du Premier protocole additionnel à cette Convention, en ce que :

- elle établit une différence de traitement entre les électeurs des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges, d'une part, et les électeurs des autres circonscriptions électorales, d'autre part, en sorte que les seuils électoraux naturels sont beaucoup plus élevés dans les

circonscriptions qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges par rapport aux autres circonscriptions ?

- elle établit une différence de traitement entre les candidats des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges, d'une part, et les candidats des autres circonscriptions électorales, d'autre part, en sorte que les seuils électoraux naturels sont beaucoup plus élevés dans les circonscriptions qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges par rapport aux autres circonscriptions ?».

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt novembre deux mille quatorze par :

Mme C. DEBROUX,	président de chambre f.f.,
M. I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M. R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

R. GHODS

C. DEBROUX

Numéro du rôle : 6099
Arrêt n° 169/2015 du 26 novembre 2015

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 5 et à l'annexe 1 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 229.252 du 20 novembre 2014 en cause de Cécile Thibaut et autres contre la Région wallonne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 novembre 2014, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, en son article 5 et son annexe I, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 3 du Premier protocole additionnel à cette Convention, en ce que :

- elle établit une différence de traitement entre les électeurs des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges, d'une part, et les électeurs des autres circonscriptions électorales, d'autre part, en sorte que les seuils électoraux naturels sont beaucoup plus élevés dans les circonscriptions qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges par rapport aux autres circonscriptions ?

- elle établit une différence de traitement entre les candidats des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges, d'une part, et les candidats des autres circonscriptions électorales, d'autre part, en sorte que les seuils électoraux naturels sont beaucoup plus élevés dans les circonscriptions qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges par rapport aux autres circonscriptions ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Cécile Thibaut, Nicolas Stilmant, Olivier Jadoul, Christine Dewart, Jacques Delacollette, Jean-Pierre Monseur et Camille Michel, assistés et représentés par Me D. Renders, avocat au barreau de Bruxelles;

- la Région wallonne, assistée et représentée par Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Lombaert et Me M. Thomas, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 octobre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 octobre 2015.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Saisi d'un recours en annulation de l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2013 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales, le Conseil d'Etat constate que cet arrêté a été adopté en application de l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en tenant compte des circonscriptions électorales définies par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat. Il en déduit que le Gouvernement wallon a agi dans le cadre d'une compétence entièrement liée et qu'en cas d'annulation de la disposition attaquée, il devrait adopter une disposition identique, ce qui constitue une cause d'irrecevabilité du recours.

Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* contestent toutefois la validité de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 précitée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention. En conséquence, le Conseil d'Etat pose à la Cour la question précitée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* exposent qu'une disparité importante existe entre les seuils électoraux naturels à atteindre pour être élu d'une circonscription à l'autre en Région wallonne. Elles expliquent que la mise en œuvre de l'arrêté du Gouvernement wallon attaqué devant le juge *a quo* révèle l'existence, pour les élections du Parlement wallon, d'un rapport inversement proportionnel entre le nombre de voix à atteindre pour être élu et le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription.

A.1.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* considèrent que la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, en son article 5 et son annexe 1, viole le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément, en ce qu'elle crée une différence de traitement entre les électeurs et les candidats des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges, d'une part, et les électeurs et les candidats des autres circonscriptions électorales, d'autre part.

A.1.3. Elles citent l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007 de la Cour et en déduisent que le législateur qui choisit le système de la représentation proportionnelle peut instaurer des circonscriptions électorales aboutissant à des différences de seuils électoraux mais doit, pour veiller au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, d'une part, s'assurer qu'elles demeurent dans les limites du raisonnable, ce qui n'est déjà plus le cas lorsque les seuils varient entre 3 et 16 % et, d'autre part, veiller à ce qu'au moins 4 ou 5 sièges sont à pourvoir au sein de chaque circonscription.

A.1.4. Les parties requérantes devant le juge *a quo* relèvent que l'application des dispositions en cause conduit à la création de circonscriptions comprenant moins de 4 sièges, ainsi qu'à des seuils électoraux pouvant aller de 7,69 à 50 %. Elles font valoir que cette différence substantielle de traitement ne trouve aucune justification dans les travaux préparatoires de la loi du 16 juillet 1993. Elles ajoutent qu'à supposer que le législateur ait adopté les dispositions en cause par référence aux motifs qui ont présidé à l'adoption de la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, cette justification serait, pour les motifs contenus dans l'arrêt n° 149/2007, inadmissible.

A.1.5. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat considèrent ensuite que les dispositions en cause violent les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention qui, lus conjointement, proscrivent toute discrimination dans l'exercice du droit de vote et du droit de se présenter aux élections. Elles exposent que les électeurs des circonscriptions jouissant d'un nombre plus élevé de sièges voient en effet leur

choix politique traduit plus facilement que les électeurs des circonscriptions qui ont un nombre moins élevé de sièges. De même, elles estiment que les candidats de certains courants politiques se trouvent dans l'impossibilité d'être élus dans les circonscriptions ayant peu de sièges à pourvoir alors que les candidats du même courant politique peuvent être élus plus facilement dans d'autres circonscriptions.

A.1.6. Elles se réfèrent à l'arrêt *Yumak et Sadak* c. Turquie du 8 juillet 2008 de la Cour européenne des droits de l'homme, selon lequel un seuil électoral de 10 % est une atteinte déraisonnable à l'exercice des droits consacrés par l'article 3 du Premier Protocole additionnel. Elles font valoir que ce seuil est de loin dépassé en l'espèce.

A.2.1. A titre principal, le Gouvernement wallon estime que la question préjudicielle appelle une double réponse négative. Sans nier les différences de seuil électoral naturel découlant de la répartition des sièges, il en nuance les effets en rappelant l'existence de l'apparement, mécanisme compensatoire qui corrige les inégalités que le seuil électoral naturel a pu faire apparaître lors de la dévolution des sièges au niveau de l'arrondissement. Il estime qu'il faut aborder le processus électoral dans son ensemble en tenant compte, outre du nombre de sièges attribués à chaque circonscription, de la manière dont les voix sont dispersées entre les listes.

A.2.2. Le Gouvernement wallon estime que les conditions d'application de l'apparement, fixées par l'article 29^{sexies}, § 1er, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sont justifiées. Il cite à cet égard l'arrêt n° 30/2003 du 26 février 2003. Il met encore en exergue le phénomène des « voix perdues » qui aboutit à ce que chaque suffrage n'a pas un poids égal quant aux résultats des élections et à ce que tous les candidats n'ont pas des chances égales d'être élu.

A.2.3. Le Gouvernement wallon souligne que la création de circonscriptions comportant toutes le même nombre de sièges serait irréaliste et impraticable, parce qu'il faudrait sans cesse en adapter les limites en fonction des mouvements de la population. En outre, il considère que les circonscriptions de petite taille présentent l'avantage de préserver la proximité entre électeurs et élus. Il estime par ailleurs qu'une modification des circonscriptions pourrait porter préjudice à la sécurité juridique, les partis, candidats et électeurs ayant appris à s'organiser sur la base du tableau de l'annexe 1, inchangé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1993.

A.2.4. Le Gouvernement wallon fait valoir que la solution retenue dans l'arrêt n° 149/2007 ne peut être simplement transposée au présent litige, le principe d'égalité n'exigeant pas que la répartition des sièges s'effectue selon les mêmes modalités aux divers niveaux de pouvoirs.

A.2.5. A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour répondrait positivement à la question posée par la juridiction *a quo*, le Gouvernement wallon demande que les effets des dispositions en cause soient maintenus, un simple constat d'inconstitutionnalité étant de nature à remettre en cause les élections passées de 2014, ce qui entraînerait de graves problèmes de sécurité juridique et de stabilité politique.

A.3.1. Le Conseil des ministres expose que l'article 5 et l'annexe 1 de la loi du 16 juillet 1993 n'avaient vocation à déterminer les circonscriptions pour l'élection des Parlements des régions que de manière transitoire, dans l'attente de l'adoption par les régions d'un décret spécial déterminant les circonscriptions pour l'élection de leur Parlement. Il indique qu'en vertu de l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, les régions disposent de l'autonomie constitutive, de sorte que le législateur fédéral n'est plus compétent pour régler cette matière. Il en déduit que si la Cour devait considérer que les dispositions en cause sont contraires à la Constitution, celui-ci serait dans l'impossibilité de remédier à leur inconstitutionnalité.

A.3.2. Pour le surplus, le Conseil des ministres observe que par son arrêt n° 224.490 du 22 août 2013 rejetant la demande de suspension, le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions en cause n'étaient contraires ni à la Constitution, ni à l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.3. A titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour estimerait que la détermination des circonscriptions électorales restée d'application pour les élections du Parlement wallon depuis l'entrée en vigueur des dispositions litigieuses est contraire aux dispositions visées dans la question préjudicielle, le Conseil des ministres considère que l'inconstitutionnalité découlerait non pas des dispositions en cause, mais de l'abstention de la Région wallonne d'adopter le décret spécial nécessaire pour remplacer les dispositions transitoires de la loi du 16 juillet 1993.

A.4.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* répondent que l'arrêt n° 149/2007 de la Cour est tout à fait transposable à la situation de la Région wallonne. Elles indiquent à cet égard que le décret flamand annulé par cet arrêt prévoyait, tout comme le système en vigueur pour le Parlement wallon, une répartition des sièges en deux temps, d'abord par l'application du seuil électoral naturel et ensuite par l'apparement. Elles relèvent que l'arrêt n° 149/2007 ne tient pas compte de l'attribution éventuelle de sièges excédentaires sur la base de l'apparement. Elles font valoir en outre que l'apparement ne permet de corriger la discrimination qu'elles dénoncent que si, parmi les circonscriptions apparementées, se trouvent des circonscriptions qui comportent un nombre important de sièges. Elles indiquent à cet égard que tel n'est justement pas le cas des deux circonscriptions luxembourgeoises, qui ne comptent que, respectivement, deux et trois sièges. Elles relèvent par ailleurs qu'il existe un lien entre le seuil électoral naturel et le seuil d'apparement et que quand le premier est élevé, le second l'est également.

A.4.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* considèrent que la circonstance qu'en cas d'arrêt de violation, le Parlement wallon serait appelé à mettre fin à la discrimination ainsi que la façon dont il le ferait n'interdisent en rien à la Cour de constater celle-ci. Elles estiment que l'argument selon lequel les circonscriptions devraient être suffisamment restreintes pour s'y déplacer aisément ne peut faire obstacle au constat d'inconstitutionnalité.

A.4.3. Enfin, les parties requérantes devant le juge *a quo* observent qu'il n'est pas nécessaire d'ordonner le maintien des effets des normes en cause en cas d'annulation, puisque les dernières élections ont été validées par le Parlement et ne sont pas susceptibles d'être annulées.

A.5. Le Gouvernement wallon constate que l'argumentation des parties requérantes repose essentiellement sur l'arrêt n° 149/2007 de la Cour. Il souligne à cet égard que les réalités géographiques et démographiques de la Région wallonne ne sont en rien comparables à celles de la Région flamande. Il précise qu'en province de Luxembourg, la densité des électeurs est de 44,66/km², de sorte qu'imposer une augmentation de la taille des circonscriptions nuirait grandement au sentiment de proximité, à l'implication et à la représentation de la population.

Par ailleurs, il ne peut suivre le Conseil des ministres lorsque celui-ci affirme que les dispositions en cause n'ont qu'un caractère temporaire ou transitoire, puisqu'aucune disposition ne prévoit de période d'application limitée. Il ajoute que la compétence des Parlements régionaux pour légiférer en cette matière ne signifie pas que les normes en vigueur au moment du transfert de compétence doivent être modifiées ou abrogées par la suite.

A.6.1. Le Conseil des ministres estime que les parties requérantes devant le juge *a quo* confondent la notion de « seuil électoral naturel », qui n'est consacrée par aucun texte normatif, et celle de « diviseur électoral », qui est utilisée pour répartir les sièges en cas de groupement de listes au niveau provincial. Il expose que le diviseur électoral n'est pas le nombre de voix qu'un candidat doit obtenir pour être élu, mais bien le nombre de voix qu'une liste doit recueillir pour obtenir immédiatement un siège en application de la première attribution, qui a lieu au niveau de la circonscription. Il ajoute que ce que les parties requérantes appellent le « seuil électoral naturel » est purement abstrait, en ce qu'un candidat ne doit pas impérativement obtenir 33,33 % ou 50 % des voix pour être élu dans les circonscriptions d'Arlon-Bastogne-Marche-en-Famenne ou Neufchâteau-Virton, parce qu'il faut également tenir compte des résultats de chaque liste pour déterminer ce seuil. Il précise encore qu'il est particulièrement malaisé d'établir un seuil naturel par circonscription lorsque le système électoral s'accompagne du mécanisme de l'apparement. Il conteste donc l'affirmation selon laquelle les dispositions en cause créeraient des seuils électoraux qui iraient de 7,69 % à 50 % et considère dès lors que les parties requérantes n'établissent pas concrètement que les écarts entre les seuils électoraux naturels de chaque circonscription seraient disproportionnés. Il insiste sur le fait qu'il ne peut être répondu à la question préjudicielle sans tenir compte du mécanisme de l'apparement. Enfin, il indique que la différence de situation des candidats et des électeurs dans les petites ou les grandes circonscriptions ne dépend pas uniquement du nombre de sièges à pourvoir, mais également du nombre de listes qui se sont présentées et de la répartition des

voix entre ces différentes listes. Il en conclut qu'il n'est pas correct de déduire du seul fait que moins de 4 ou 5 sièges sont à répartir dans certaines circonscriptions que le système applicable au Parlement wallon serait incompatible avec le principe de la représentation proportionnelle et que le « seuil électoral naturel » serait, pour cette raison, déraisonnablement élevé.

A.6.2. Au surplus, le Conseil des ministres s'interroge sur l'intérêt concret des parties requérantes devant le Conseil d'Etat à poser la question préjudicielle et estime que leur intérêt est purement théorique. Enfin, il soutient la demande, formulée à titre subsidiaire par la Région wallonne, que les effets des dispositions en cause, en cas d'annulation, soient maintenus.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 5 et l'annexe 1 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

L'article 5 de la loi précitée dispose :

« Les élections pour le Parlement wallon et le Parlement flamand se font par circonscription électorale comprenant chacune un ou plusieurs arrondissements administratifs, lesquels sont subdivisés en cantons électoraux conformément au tableau figurant à l'annexe 1 de la présente loi.

La composition et le chef-lieu des cantons électoraux sont ceux définis au tableau de répartition visé à l'article 87 du Code électoral.

Les électeurs pour le Parlement sont répartis par cantons électoraux en sections de vote conformément aux articles 90 et 91, alinéas 1er à 3, du Code électoral ».

L'annexe 1 de la loi précitée contient le tableau fixant, par province, les circonscriptions électorales et leur composition. Selon ce tableau, il y a une circonscription dans la province du Brabant wallon, cinq circonscriptions dans la province de Hainaut, trois circonscriptions dans la province de Liège, deux circonscriptions dans la province de Luxembourg et deux circonscriptions dans la province de Namur.

B.2. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce qu'elles établissent une différence de traitement entre, d'une part, les électeurs et les candidats des circonscriptions électorales qui disposent de moins de 4 ou 5 sièges à pourvoir et, d'autre part, ceux des circonscriptions électorales qui

disposent de 4 sièges ou plus à pourvoir. La différence de traitement relevée par la juridiction *a quo* résulterait du fait que le seuil électoral naturel, soit le nombre de voix nécessaire pour obtenir un siège, serait beaucoup plus élevé dans les premières circonscriptions que dans les secondes.

B.3.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3.2. L'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Les Hautes parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'ajoute rien au principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4. Les droits d'élire et d'être élu, qui découlent notamment de l'article 3 précité, doivent, en vertu de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 10 et 11 de la Constitution, être garantis sans discrimination. S'il s'agit de droits fondamentaux pour la démocratie et l'Etat de droit, ils ne sont cependant pas absolus et peuvent faire l'objet de restrictions à la condition que ces restrictions poursuivent un but légitime et soient proportionnées à ce but.

B.5. Il appartient en principe au législateur décentralisé, en vertu de l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de déterminer les circonscriptions électorales en vue de l'élection des membres du Parlement régional. Toutefois, aussi

longtemps qu'il n'a pas légiféré en la matière, les dispositions en cause, adoptées par le législateur fédéral en application de l'article 63, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, demeurent applicables.

B.6.1. Selon l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, s'il y a plusieurs circonscriptions électorales, chaque circonscription compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur régional, obtenu en divisant le chiffre de la population de la région par le nombre de membres à élire directement. Les sièges restants sont attribués aux circonscriptions électorales ayant le plus grand excédent de population non encore représenté.

Il s'ensuit que le nombre de sièges à répartir dans une circonscription électorale dépend du chiffre de la population de cette circonscription.

B.6.2. La répartition des sièges et la désignation des élus au Parlement wallon sont réglées aux articles 29 et suivants de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Ces dispositions établissent une distinction selon qu'il est fait ou non usage du droit accordé aux candidats par l'article 28^{quater} de la même loi spéciale de se grouper avec les candidats de listes qui sont présentées dans d'autres circonscriptions électorales de la même province.

Lorsqu'il n'a pas été fait usage de ce droit, les sièges revenant à chaque circonscription sont exclusivement répartis au niveau de la circonscription conformément aux règles établies par les articles 29^{ter} et 29^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dans les circonscriptions où il a été fait usage du droit de se grouper, les sièges sont d'abord répartis au niveau de la circonscription, conformément aux règles établies par l'article 29^{quinquies} de la loi spéciale du 8 août 1980. Les sièges qui ne sont pas encore attribués lors de cette première opération sont répartis, via le système de l'« apparentement », au niveau de la province, conformément à l'article 29^{sexies} de la loi spéciale du 8 août 1980. Sont seuls admis à cette répartition complémentaire, les listes ou groupes de listes qui ont

obtenu dans une circonscription au moins un nombre de voix égal ou supérieur à 66 % du diviseur électoral fixé en vertu de l'article 29^{quiquies}, alinéa 1er. Ce diviseur est le résultat de la division du total général des suffrages valables par le nombre de sièges à attribuer dans la circonscription.

B.7.1. A la différence de ce qui est prévu pour les élections pour la Chambre des représentants (article 62, alinéa 2, de la Constitution), la Constitution ne précise pas, pour les élections des Parlements régionaux, qu'elles se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle.

Le choix de ce système, qui implique que les mandats soient répartis entre les listes de candidats et les candidats proportionnellement au nombre de votes recueillis, est cependant affirmé à l'article 29, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et il découle des dispositions qui suivent cet article.

B.7.2. Même si les élections ont lieu suivant un système de représentation strictement proportionnelle, on ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues ». Il s'ensuit que chaque suffrage n'a pas un poids égal quant aux résultats des élections et que tout candidat n'a pas des chances égales d'être élu.

En outre, aucune disposition de droit international ou de droit interne n'interdit au législateur qui a opté pour un système de représentation proportionnelle de prévoir des limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

B.7.3. La Cour européenne des droits de l'homme considère que les Etats jouissent « d'une ample marge d'appréciation quand il s'agit de déterminer le mode de scrutin au travers duquel la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif est assurée » et que l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention « n'engendre aucune ' obligation d'introduire un système déterminé ' tel que la proportionnelle ou le vote majoritaire à un ou à deux tours » (CEDH, 8 juillet 2008, *Yumak et Sadak c. Turquie*, § 110).

S'agissant du niveau fixé par les seuils électoraux, la Cour européenne relève que la Commission des droits de l'homme a admis que « même 'un système fixant un seuil relativement élevé' [relevait] de l'ample marge d'appréciation accordée aux Etats en la matière » (*ibid.*, § 113).

B.8. En ce qui concerne le choix des règles déterminant quel est le poids des votes exprimés dans le résultat des élections, la Cour ne dispose pas de la liberté d'appréciation du législateur.

L'examen par la Cour de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination des dispositions en cause doit dès lors se limiter à vérifier si le législateur n'a pas pris une mesure qui ne peut être raisonnablement justifiée.

B.9.1. Lorsqu'il opte pour un système électoral basé sur de petites circonscriptions électorales, le législateur doit prendre en considération que le chiffre de la population d'une circonscription électorale détermine le seuil électoral naturel qui doit être atteint afin d'obtenir un siège.

Le seuil électoral naturel est intrinsèquement lié au nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription électorale, ce qui dépend, comme il est dit en B.6.1, du chiffre de la population de cette circonscription électorale. La hauteur du seuil naturel est inversement proportionnelle au nombre de sièges à pourvoir et donc aussi au chiffre de la population de la circonscription électorale.

B.9.2. Il apparaît de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 février 2013 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales, qui fait l'objet du recours pendant devant la juridiction *a quo*, que l'annexe 1 à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 implique des différences considérables quant au nombre de sièges à pourvoir dans les circonscriptions électorales et les provinces.

Etant donné que la hauteur du seuil naturel est inversement proportionnelle au nombre de sièges à pourvoir, ces différences donnent également lieu à des différences considérables quant au seuil électoral naturel et quant au seuil d'apparement, selon la circonscription électorale et la province.

B.10.1. Les développements relatifs à la proposition de loi contenant les dispositions en cause font apparaître que le législateur fédéral a repris, pour les élections des Parlements des entités fédérées, les circonscriptions électorales qui étaient fixées à l'époque par le Code électoral :

« Cette disposition [...] prévoit que les élections pour [les conseils communautaires et régionaux] se font par circonscriptions électorales comprenant chacune un ou plusieurs arrondissements administratifs, lesquels sont subdivisés en cantons électoraux, conformément au tableau annexé à la proposition.

La composition et le chef-lieu de ces cantons sont ceux définis au tableau de répartition annexé à l'article 87 du Code électoral, tel qu'il est modifié par l'article 47 de la présente proposition » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/1, p. 15).

B.10.2. La répartition en circonscriptions électorales en cause trouve son origine dans la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives. Il peut être déduit des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a pris en considération, d'une part, les intérêts locaux et, d'autre part, le caractère historique de la délimitation des circonscriptions :

« Un membre n'est pas partisan des circonscriptions provinciales, qui rencontreraient une vive opposition; il faut conserver une certaine représentation des intérêts locaux. [...] Quant aux circonscriptions, le collège unique serait inconstitutionnel. Le collège provincial est admissible, mais il y a en faveur des circonscriptions actuelles un souvenir historique qui a sa valeur » (Rapport fait à la Chambre des représentants au nom de la section centrale par M. De Jaer, *Pasin.*, 1899, n° 509, p. 403).

B.10.3. Le Gouvernement wallon fait valoir que le maintien de circonscriptions électorales de taille inférieure à celle des provinces poursuit l'objectif de favoriser le contact entre les électeurs et les candidats et qu'il est justifié par le fait que les partis, les candidats et les électeurs ont appris à s'organiser et à se connaître sur la base de ce découpage territorial en circonscriptions, inchangé depuis plusieurs décennies.

B.11.1. Bien que le législateur puisse choisir, pour les motifs mentionnés en B.10.2 et en B.10.3, d'organiser les élections pour les Parlements régionaux sur la base de circonscriptions électorales, il doit prendre en considération les différences quant au seuil électoral naturel qui découlent de ce choix.

L'objectif consistant à favoriser la proximité des électeurs et des candidats et la volonté de maintenir un système auquel les uns et les autres sont habitués ne peuvent justifier les différences quant au seuil électoral naturel qui découlent de la répartition en circonscriptions électorales que si ces différences demeurent dans des limites raisonnables.

B.11.2. Les parties requérantes font valoir que les dispositions en cause donnent lieu à des disparités considérables quant à la hauteur des seuils électoraux naturels à atteindre pour chaque circonscription, qui varieraient de 7,69 % à 50 %. Il est exact, comme le fait valoir le Conseil des ministres, que ces pourcentages, qui expriment le rapport entre le nombre de votes exprimés et le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription et non le rapport entre le nombre de votes exprimés et le nombre de voix devant être obtenu pour gagner un siège, devraient être nuancés. En effet, l'application du système de calcul de la répartition des sièges entre les listes, dit « système D'Hondt », ne permet pas de déterminer, *a priori* et indépendamment du résultat concret des élections, le nombre de voix devant être obtenu par une liste pour l'obtention d'un siège. Il n'en demeure pas moins que des écarts importants entre les seuils électoraux naturels à atteindre ne peuvent manquer d'apparaître lorsque le nombre de sièges à pourvoir par circonscription varie de 2 à 13.

B.12.1. Bien que chaque répartition en circonscriptions électorales mène à des différences quant au seuil électoral naturel, les différences découlant des dispositions en cause ne peuvent être considérées comme restant dans des limites raisonnables.

B.12.2. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007, s'il peut être admis qu'une circonscription électorale où quatre mandats sont à répartir est compatible avec le système de la représentation proportionnelle, tel n'est pas le cas pour les circonscriptions où seuls deux ou trois mandats sont à répartir et où le seuil électoral est, pour cette raison, déraisonnablement élevé.

B.12.3. Enfin, s'il est certes exact que la possibilité de faire usage du droit de se grouper et de mettre en œuvre le mécanisme de l'apparement a pour effet, en pratique, de diminuer le seuil électoral naturel, cette possibilité ne saurait suffire à corriger la discrimination constatée dès lors, d'une part, que la mise en œuvre de ce mécanisme ne peut avoir lieu que

pour les listes qui font une déclaration préalable de groupement et, d'autre part, que l'apparement n'est ouvert qu'aux listes qui ont obtenu dans une circonscription au moins un nombre de voix égal ou supérieur à 66 % du diviseur électoral, celui-ci étant directement fonction du nombre de sièges à répartir dans la circonscription.

B.13. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

B.14. La Région wallonne demande à la Cour, à titre subsidiaire, de maintenir les effets des dispositions déclarées inconstitutionnelles. Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel et n'est ordonné que lorsque la Cour juge que le constat d'inconstitutionnalité implique pour l'ordre juridique une perturbation disproportionnée. En l'espèce, l'éventuelle perturbation serait la conséquence de l'annulation de l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat. Il appartiendra à celui-ci de juger si, le cas échéant, l'annulation de l'acte attaqué devant lui entraîne une telle perturbation et si ses effets doivent être maintenus.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 5 et l'annexe 1 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 26 novembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels

Numéro du rôle : 6563
Arrêt n° 16/2018 du 7 février 2018

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 23 du Code de la nationalité belge, posées par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 14 décembre 2016 en cause du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers contre F.B., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 décembre 2016, la Cour d'appel d'Anvers a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 23 du Code de la nationalité belge viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'excepte de la déchéance de la nationalité belge que les Belges qui tiennent leur nationalité d'un auteur qui était belge au jour de leur naissance et les Belges qui se sont vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11 du Code précité et n'excepte pas de cette déchéance les Belges qui sont nés en Belgique et ont toujours eu leur résidence principale en Belgique, et auxquels la nationalité belge a été attribuée sur la base de l'article 12 (ancien) du même Code, parce qu'un auteur qui exerce l'autorité sur la personne d'un enfant qui n'a pas atteint l'âge de 18 ans ou n'est pas émancipé avant cet âge a acquis volontairement la nationalité belge ? »;

2. « L'article 23, § 1er, du Code de la nationalité belge, interprété en ce sens qu'il pourrait toucher/sanctionner des personnes qui sont déjà punies de sanctions pénales (de nature répressive) pour, en substance, les mêmes faits, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec l'article 4 du Protocole n° 7 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit *non bis in idem*, dès lors qu'on constate que dans d'autres domaines du droit où il est possible d'infliger des sanctions de nature répressive pour des faits qui en substance sont les mêmes, le cumul de telles sanctions et de sanctions pénales est interdit ? »;

3. « L'article 23, § 1er, du Code de la nationalité belge viole-t-il l'article 22 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ainsi qu'avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), dans la mesure où un Belge qui n'a acquis la nationalité belge qu'au cours de sa vie (et qui n'est donc pas un Belge de naissance) peut être déchu de cette nationalité belge, avec le risque qu'il soit extradé vers un autre pays (nota bene : pas un État membre de l'Union européenne), la possibilité d'extradition ayant pour conséquence que l'intéressé serait physiquement éloigné de tous ses proches qui résident légalement dans le pays dont l'intéressé perdrait la nationalité et qui, en outre, ont aussi cette nationalité dont l'intéressé serait déchu ? »;

4. « L'article 23, § 1er, du Code de la nationalité belge viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'article 23/1, § 1er, 1°, du même Code soumet la déchéance à la stricte condition que les personnes à l'égard desquelles la déchéance est demandée aient commis les faits mis à leur charge (pour lesquels elles sont condamnées, comme auteur, coauteur ou complice, à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis, pour les infractions mentionnées et énumérées dans cet article) *dans les 10 ans à compter de la date d'obtention de la nationalité belge*, à l'exception des infractions visées aux articles 136bis, 136ter et 136quater du Code pénal, alors que cette condition spécifique *n'est pas* d'application pour les personnes à l'égard desquelles la déchéance est demandée en vertu de l'article 23, § 1er, du Code de la nationalité belge, sur la base du critère général/générique de 'manquements graves à leurs devoirs de citoyen belge', aucune condamnation pour les faits punissables visés à l'article 23/1, 1°, du Code de la nationalité belge n'étant même requise ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- F.B., assisté et représenté par Me L. Verjauw, avocat au barreau d'Anvers;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen et T. Moonen, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 26 septembre 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 octobre 2017 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande du Conseil des ministres à être entendu, la Cour, par ordonnance du 18 octobre 2017, a fixé l'audience au 14 novembre 2017.

Par ordonnance du 10 novembre 2017, la Cour a remis l'affaire à une date à déterminer ultérieurement.

Par ordonnance du 14 novembre 2017, la Cour a fixé l'audience au 16 janvier 2018.

Par arrêt n° 1/2018 du 11 janvier 2018, la Cour a décidé que l'audience se tiendrait à huis clos.

A l'audience du 16 janvier 2018 :

- ont comparu :
 - . F.B., en personne, assisté par Me L. Verjauw et Me N. Van Sande, avocat au barreau d'Anvers;
 - . Me T. Moonen, qui comparaisait également *loco* Me A. Wirtgen, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont fait rapport;
- F.B. et les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

F.B. est né en avril 1982 en Belgique de parents marocains et a acquis dès lors la nationalité marocaine. En janvier 1997, sa mère acquiert en outre la nationalité belge. Par conséquent, sur la base de l'article 12 du Code de la nationalité belge, F.B. se voit également attribuer la nationalité belge, tout en conservant sa nationalité marocaine.

Après avoir été condamné pénalement à plusieurs reprises déjà dans le passé, F.B. est déclaré coupable, par un arrêt de la chambre correctionnelle de la Cour d'appel d'Anvers du 27 janvier 2016, d'actes de violence et de direction d'un groupe terroriste, tels que punis par l'article 140 du Code pénal. Il est condamné à une peine principale d'emprisonnement de douze ans et à une amende de 30 000 euros et est privé de tous ses droits pour une période de dix ans.

Par citation du 6 octobre 2016, le procureur général près la Cour d'appel d'Anvers demande, sur la base de l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge, que F.B. soit déclaré déchu de la nationalité belge. Dans le cadre de cette demande, la Cour d'appel décide de poser à la Cour la première question préjudicielle précitée, qui a été soulevée par F.B., ainsi que trois questions soulevées d'office.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, F.B., partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, déclare que la disposition en cause instaure une différence de traitement non justifiée entre les personnes qui ont obtenu la nationalité belge sur la base de l'article 12 du Code de la nationalité belge et celles qui ont obtenu la nationalité belge parce qu'elles sont nées d'un auteur belge ou sur la base de l'article 11 du même Code, dans la mesure où la première catégorie peut être déclarée déchue de la nationalité belge et la seconde non. Selon F.B., il s'agit de catégories comparables de personnes. La seule différence concerne le moment où l'auteur, et par conséquent aussi l'enfant, a acquis la nationalité belge, à savoir avant ou après la naissance de cet enfant. Dans les deux cas, l'enfant obtient automatiquement la nationalité belge, parce qu'avant sa majorité, l'un de ses auteurs a acquis la nationalité belge. Cette distinction attache de lourdes conséquences à des circonstances qui existent à la naissance d'une personne et sur lesquelles celle-ci n'a aucune prise. F.B. souligne que la nationalité belge lui a été attribuée automatiquement à l'âge de quatorze ans et qu'il a des liens étroits et anciens avec la Belgique.

A.1.2. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, F.B. partage le point de vue de la juridiction *a quo* selon lequel la déchéance de la nationalité belge fondée sur l'article 23, § 1er, du Code de la nationalité belge peut être considérée comme une peine. La juridiction *a quo* constate en outre que, dans le cas présent, une procédure autonome a été lancée après que la procédure pénale fut clôturée, et que le ministère public invoque exclusivement la condamnation pénale de F.B. pour attester le manquement grave de ce dernier à ses devoirs de citoyen belge. Par conséquent, la disposition en cause viole le principe *non bis in idem*, de même que les dispositions conventionnelles invoquées dans la question préjudicielle.

A.1.3. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, F.B. déclare que sa déchéance de la nationalité belge a de lourdes conséquences sur sa vie privée et familiale et sur celle des membres de sa famille. En effet, cette déchéance est demandée en vue de permettre son expulsion vers le Maroc, ainsi qu'il ressort du rapport de la Commission de la justice qui, en sa séance du 13 juin 2012, a discuté de cette déchéance. Une telle expulsion signifie inévitablement que F.B. sera éloigné des membres de sa famille proche. Compte tenu du fait que F.B. est né en Belgique et y a toujours eu sa résidence principale, qu'il a des liens anciens et étroits avec la Belgique, qu'il est fiancé à une femme belge et a quatre enfants belges et que sa femme, ses enfants et lui n'ont aucun lien avec le Maroc, sa déchéance de la nationalité belge, qui entraîne un risque réel d'éloignement du territoire belge, n'est pas proportionnée au but poursuivi. Pour la même raison que celle qui a été exposée en

A.1.1, le principe d'égalité est en outre violé. Enfin, la déchéance de la nationalité belge est contraire au principe de proportionnalité, dès lors qu'elle a pour effet que F.B. perd également la citoyenneté de l'Union européenne.

A.1.4. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, F.B. déclare que la déchéance de la nationalité belge ne pouvait pas être demandée sur la base de l'article 23/1, 1°, du Code de la nationalité belge, parce que la condition fixée dans cette disposition, exigeant que les faits aient été commis dans les dix ans de l'acquisition de la nationalité belge, n'était pas remplie. Cette condition stricte n'est pas requise pour la déchéance fondée sur la disposition en cause, ce qui constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.1. Après avoir replacé de manière détaillée la disposition en cause dans son contexte, le Conseil des ministres constate qu'il résulte de la motivation de la décision de renvoi et des données du litige *a quo* que la Cour est seulement interrogée sur la constitutionnalité de l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge, dans la mesure où il serait appliqué à une personne qui a été condamnée pour (notamment) une infraction terroriste et que la déchéance de nationalité ne rendrait pas apatride. Par conséquent, les questions préjudicielles n'appellent une réponse que dans cette mesure.

Par ailleurs, les questions préjudicielles ne sont pas recevables en tant qu'est alléguée la violation de la Charte de l'Union européenne, puisque le droit de l'Union européenne ne s'applique aucunement au litige *a quo*. En tout état de cause, la pertinence de l'article 8 de la Charte pour répondre à la troisième question préjudicielle n'est pas claire.

A.2.2.1. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité et de non-discrimination dans les première et quatrième questions préjudicielles, le Conseil des ministres observe tout d'abord qu'aucune disposition constitutionnelle ne garantit le droit d'obtenir la nationalité belge. Partant, le législateur dispose d'une grande liberté pour désigner les personnes qui peuvent acquérir la nationalité et pour déterminer les catégories de personnes qui peuvent faire l'objet d'une mesure de déchéance. Ce n'est que lorsque l'appréciation du législateur est manifestement déraisonnable qu'une inégalité de traitement pourrait donner lieu à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.2.2. Concernant la différence de traitement visée dans la première question préjudicielle, le Conseil des ministres déclare que les diverses catégories ne sont pas comparables. Lorsqu'il a prévu la possibilité de prononcer la déchéance, le législateur a d'emblée souligné que les personnes qui n'ont pas reçu automatiquement la nationalité belge à leur naissance se trouvent dans une autre situation que les personnes qui ont toujours eu cette nationalité. Par son arrêt n° 85/2009, la Cour s'est ralliée à ce point de vue. Selon le Conseil des ministres, il n'y a pas de raison pour en juger autrement en l'espèce. Si l'intéressé a effectivement obtenu la nationalité belge lorsqu'il était mineur, cela n'a nullement été automatique, par le simple fait de sa naissance, mais a résulté de l'acquisition de la nationalité belge par sa mère. Ainsi, l'intéressé ne s'est vu attribuer la nationalité belge qu'à la suite d'une initiative d'un parent et au terme d'une procédure comprenant une enquête dans laquelle intervient, le cas échéant, le ministère public. Il appartient ainsi à la catégorie des personnes qui, pour reprendre les mots utilisés par la Cour dans l'arrêt n° 85/2009, « ne peuvent justifier de liens aussi étroits et anciens avec la Belgique » que les personnes qui sont liées à la communauté nationale par l'acquisition automatique de la citoyenneté à leur naissance. Les deux catégories ne sont dès lors pas comparables.

La différence entre les deux catégories est fondée sur un critère objectif, à savoir le mode d'obtention de la nationalité belge par les intéressés. La mesure de déchéance en cause poursuit un but légitime, celui de protéger la sécurité nationale et les intérêts de la Belgique et de ses habitants. Cette mesure est pertinente au regard de cet objectif, dès lors que la déchéance de la nationalité belge restreint ou rend même impossible l'exercice de certains droits et limite ainsi la liberté de l'intéressé de mettre en péril l'intégrité du pays, la sécurité nationale et les intérêts de la Belgique et de ses habitants. Le fait que la possibilité de prononcer cette déchéance soit limitée à la catégorie des Belges qui n'ont pas acquis automatiquement la nationalité à leur naissance est pertinent, dès lors que cette catégorie n'a pas de liens aussi étroits et anciens avec la Belgique. Enfin, la mesure n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif précité. La déchéance de la nationalité belge constitue en effet une mesure exceptionnelle, qui doit être décidée par une juridiction, dans le cas d'un manquement grave aux devoirs qui incombent à tout citoyen. Eu égard à la liberté d'appréciation dont le législateur dispose en cette matière, il convient, quoi qu'il en soit, de constater qu'il est manifestement très raisonnable d'exclure de la communauté nationale les citoyens qui ont seulement acquis la nationalité belge et qui ne respectent pas les règles fondamentales de la vie en société et portent gravement atteinte aux droits et libertés de leurs concitoyens. Il en est à plus forte raison ainsi dans le cas du litige *a quo*, où la déchéance est envisagée en raison de la condamnation pour (notamment) une infraction terroriste.

A.2.2.3. En ce qui concerne la différence de traitement visée dans la quatrième question préjudicielle, le Conseil des ministres souligne que le législateur, en adoptant l'article 23/1 du Code de la nationalité belge, a créé un fondement juridique supplémentaire et subsidiaire afin de déclarer déchues de la nationalité belge les personnes qui ont commis certaines infractions graves. La différence par rapport à la disposition en cause est objective, dès lors que cette dernière disposition prévoit une procédure autonome devant la cour d'appel, alors que l'article 23 précité prévoit la possibilité de prononcer la déchéance en même temps que la sanction pénale.

L'introduction d'un fondement juridique supplémentaire poursuivait un objectif légitime, à savoir augmenter l'efficacité de la procédure et simplifier celle-ci dans certains cas précis sanctionnés pénalement. Le législateur a adopté une mesure pertinente en prévoyant un fondement juridique distinct pour la catégorie des infractions qui doivent, de par leur nature, donner lieu à une déchéance de la nationalité belge. Il est justifié d'exiger que l'infraction ait été commise dans un délai raisonnable après l'obtention de la nationalité pour que la déchéance puisse être prononcée dans le cadre d'une procédure simplifiée. Si l'intéressé a acquis la nationalité belge depuis plus longtemps, la déchéance ne peut plus être prononcée que dans le cadre d'une procédure particulière, devant une chambre civile d'une cour d'appel qui devra examiner si certains comportements (sanctionnés pénalement ou non) ont constitué de la part de l'intéressé un manquement grave à ses devoirs de citoyen belge.

Le fait que la déchéance fondée sur la disposition en cause n'est subordonnée à aucune limitation dans le temps est manifestement proportionné, compte tenu des caractéristiques propres des différentes procédures. Puisque la mesure est réservée aux comportements particulièrement graves, les intérêts de l'Etat belge et de ses citoyens justifient qu'elle puisse toujours être appliquée.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres déclare que la violation du principe d'égalité et de non-discrimination résulterait seulement de l'existence d'une lacune dans l'article 23 du Code de la nationalité belge, en ce que cet article ne limite pas dans le temps la possibilité de prononcer la déchéance de la nationalité belge. Il appartient le cas échéant au législateur de remédier à cette lacune.

A.2.3. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres fait valoir tout d'abord que cette question n'appelle aucune réponse puisqu'elle repose sur l'hypothèse erronée en droit selon laquelle la déchéance de la nationalité belge fondée sur l'article 23, § 1er, du Code constitue une sanction pénale. Tant la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le ministère public et le ministre de la Justice que la doctrine déclarent que cette mesure est de nature civile. La Commission européenne des droits de l'homme a elle aussi déjà jugé qu'une déchéance de nationalité ne constitue pas une procédure pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En supposant même que la disposition en cause constitue une peine, elle ne violerait pas le principe *non bis in idem* ni les dispositions invoquées dans le moyen, car une telle violation ne résulterait pas, le cas échéant, de la disposition en cause mais de son application concrète. Il appartient ainsi en premier lieu à chaque cour d'appel d'apprécier si la demande peut être accueillie, en tenant compte de l'interdiction de la double sanction. En tout état de cause, cette interdiction ne saurait être violée, puisque la mesure de déchéance de la nationalité ne vise pas à réprimer simplement un comportement pénalement punissable mais tend à préserver la sécurité et les intérêts de l'Etat et de ses citoyens et à faire en sorte que le citoyen respecte ses « devoirs fondamentaux ».

A titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres observe que la disposition en cause n'est susceptible de violer l'interdiction de la double sanction que dans la mesure où elle est appliquée pour des « manquements graves » aux devoirs du citoyen belge qui constituent simultanément une infraction, ce qui n'est pas nécessairement le cas. Le constat d'une éventuelle inconstitutionnalité doit dès lors être limité à cette situation.

A.2.4.1. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Conseil des ministres considère que cette question ne nécessite pas de réponse puisqu'elle est fondée sur l'hypothèse erronée selon laquelle la mesure de déchéance de la nationalité belge vise en réalité à permettre l'extradition de l'intéressé vers un autre pays.

Une éventuelle violation du droit à la vie familiale ne découle pas de la déclaration de déchéance elle-même, laquelle n'entraîne pas automatiquement l'éloignement de l'intéressé du territoire belge, mais d'une éventuelle mesure d'éloignement. Il appartient à l'intéressé d'utiliser, le cas échéant, les voies de recours

disponibles contre une telle mesure d'éloignement et de se prévaloir à cet égard de son droit à la vie familiale. Même si la déclaration de déchéance de la nationalité belge peut contribuer à l'éloignement de l'intéressé du territoire belge, il n'existe pas de lien direct entre ces deux mesures. Ceci résulte déjà du fait que l'éloignement du territoire relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration, alors que la déchéance de la nationalité belge doit être demandée par le ministère public. Cela ressort également de la Convention du 7 juillet 1997 sur l'assistance aux personnes détenues et le transfèrement des personnes condamnées, conclue entre la Belgique et le Maroc, qui prévoit des exceptions à la possibilité de transférer, sans son accord, une personne condamnée vers le Maroc.

A.2.4.2. Même à considérer l'éloignement de l'intéressé de sa famille comme une conséquence directe de la déchéance de la nationalité belge, l'éventuelle violation de son droit au respect de la vie familiale ne résulte pas de la disposition attaquée mais bien de son application concrète. Il appartient ainsi en premier lieu à chaque cour d'appel saisie d'une demande de déchéance d'apprécier si cette demande peut être accueillie, eu égard au droit au respect de la vie familiale.

En tout état de cause, il convient de conclure que la disposition en cause entraîne une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale qui est prévue par la loi, qui poursuit un but légitime, qui est nécessaire dans une société démocratique et qui n'est pas manifestement disproportionnée. Il est clair que le législateur a réalisé une mise en balance raisonnable entre l'intérêt général et l'intérêt individuel de l'intéressé. Tant la Cour européenne des droits de l'homme que le Conseil d'Etat ont en outre déjà jugé que le droit au respect de la vie familiale n'est pas violé lorsque la violation alléguée est imputable au comportement de l'intéressé lui-même.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres observe que la disposition en cause est susceptible de violer le droit au respect de la vie familiale dans la mesure seulement où elle est appliquée à un intéressé pour qui la mesure de déchéance signifierait automatiquement qu'il ne pourrait plus poursuivre la vie familiale qu'il entretient en Belgique. Le constat d'une éventuelle inconstitutionnalité doit dès lors être limité à cette situation.

A.2.4.3. Dans la mesure où, faisant référence à l'arrêt *Rottmann* de la Cour de justice de l'Union européenne du 2 mars 2010, la juridiction *a quo* se demande si le droit de l'Union est violé, parce que la perte de la nationalité belge peut entraîner simultanément la perte de la citoyenneté de l'Union européenne, le Conseil des ministres observe que le droit de l'Union ne trouve pas à s'appliquer à la procédure *a quo*. En toute hypothèse, aucun enseignement ne peut être tiré de l'arrêt *Rottmann*, puisque dans cette affaire, la perte de la nationalité avait pour effet que l'intéressé devenait apatride, ce qui n'est pas le cas dans l'affaire dont est saisie la juridiction *a quo*. En tout état de cause, il ne ressort pas de l'arrêt précité que le droit de l'Union européenne s'opposerait à l'application de la disposition en cause dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*.

A.3.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, F.B. souligne qu'il a effectivement obtenu la nationalité belge automatiquement, parce que sa mère a acquis la nationalité belge. Ni lui-même, ni sa mère n'ont entrepris de démarches ou introduit une demande à cette fin. Tout comme un enfant né d'auteurs belges, F.B. s'est vu attribuer la nationalité belge, certes à un âge plus avancé mais au cours de sa minorité, parce que sa mère est Belge. Les catégories visées dans la première question préjudicielle sont donc effectivement comparables, mais la différence faite entre les deux n'est pas objective, pertinente et proportionnée. Elle l'est d'autant moins dans la mesure où cette différence est fondée sur le fait que les personnes appartenant à la catégorie des Belges qui peuvent être déclarés déchus de la nationalité n'auraient pas de liens aussi étroits et anciens avec la Belgique. Il y a toutefois dans cette catégorie des Belges qui ont effectivement des liens étroits et anciens avec la Belgique. Tel est le cas de F.B., qui est né en Belgique et dont les parents et grands-parents résident en Belgique.

A.3.2. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, F.B. souligne qu'il ressort clairement de l'article 23/1 du Code de la nationalité belge que la déchéance de la nationalité belge est une peine (accessoire). La déchéance est en effet prononcée à la suite de la condamnation pour des faits bien précis et ce, dans le cadre d'une procédure pénale. Le point de vue du législateur selon lequel la déchéance de la nationalité belge est une peine accessoire imposée par le juge pénal tout en ne constituant néanmoins pas une sanction pénale mais bien une mesure de nature civile est une contradiction dans les termes. Eu égard à sa qualification en droit interne, à son caractère répressif ainsi qu'à sa gravité, la déchéance de la nationalité belge peut effectivement être considérée comme une sanction pénale.

A.3.3. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, F.B. déclare que l'égalité de traitement des citoyens de l'Union européenne doit être érigée en principe, que ces derniers aient fait usage ou non de leur droit à la libre circulation. Si F.B. perd la nationalité belge, cette perte s'accompagne irrémédiablement de celle de sa qualité de citoyen de l'Union européenne ainsi que des droits y afférents. Le principe de proportionnalité est dès lors violé.

A.3.4. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, F.B. souligne que l'intervalle de temps fixé par l'article 23/1 du Code entre l'obtention de la nationalité belge et l'infraction commise constitue un indice de ses liens étroits et anciens avec la Belgique. En prévoyant une limitation temporelle dans l'article 23/1 précité, le législateur indique lui-même qu'une déchéance de la nationalité belge sur la base des infractions énumérées dans cette disposition ne se justifie plus après l'écoulement d'un certain temps. En outre, on n'aperçoit pas pourquoi cette limitation dans le temps s'applique à la déchéance fondée sur l'article 23/1 et non à la déchéance fondée sur l'article 23, § 1er. Cela se comprend d'autant moins qu'un recours est possible contre la déchéance prononcée sur la base de l'article 23/1, ce qui n'est pas le cas dans l'hypothèse de la déchéance prononcée sur la base de l'article 23, § 1er.

A.4.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Conseil des ministres conteste le point de vue de F.B. selon lequel il a obtenu automatiquement la nationalité belge. Le Conseil des ministres rappelle en la matière ce qu'il a exposé en A.2.2.

Le fait que F.B. était mineur au moment où il a obtenu la nationalité belge ne change rien au constat que la différence en cause est raisonnablement justifiée. En effet, le législateur pouvait raisonnablement juger que les personnes qui n'avaient pas la nationalité belge à leur naissance et qui, pendant la période précédant l'obtention de cette nationalité, ont été élevées par des parents dont aucun n'était Belge ne font pas automatiquement partie du groupe des personnes qui doivent être protégées de la déchéance de la nationalité belge. Le fait que F.B. soit né et ait grandi en Belgique est aussi dénué de pertinence, dès lors que, dans son cas, l'obtention de la nationalité était indépendante de ce fait. Il est manifestement raisonnable que le législateur n'ait pas voulu se fier au fait que des personnes qui sont devenues belges sur la base de l'article 12 du Code de la nationalité belge auraient toujours des liens aussi étroits avec la Belgique que les Belges de naissance. C'est même un fait objectif qu'il leur est impossible d'avoir des liens aussi anciens, dès lors qu'ils n'ont obtenu la nationalité que plus tard dans leur vie.

A.4.2. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres rappelle qu'il est manifestement pertinent et proportionné que les personnes qui sont soumises à une procédure simplifiée de déchéance, dans laquelle le fait de déclarer prouvées certaines infractions suffit pour pouvoir prononcer la déchéance, bénéficient de la condition exigeant que l'infraction doit être commise dans un laps de temps bien déterminé après l'obtention de la nationalité pour que la déchéance puisse être prononcée. Dans le contexte d'une procédure dans laquelle la déchéance constitue l'accessoire de la fixation de la peine, il est fort compréhensible que le législateur instaure un lien temporel entre cet accessoire et l'obtention de la nationalité elle-même et qu'il n'autorise plus le juge répressif à infliger cette mesure dès que l'intéressé a bénéficié de la nationalité belge pendant une période suffisamment longue et pertinente.

Il en va autrement pour la procédure particulière de déchéance, dans le cadre de laquelle la cour d'appel ne doit pas simplement statuer sur le fait que l'intéressé a commis ou non certaines infractions mais doit juger si certains comportements (sanctionnés pénalement ou non) ont constitué, dans ce cas spécifique, un manquement grave aux devoirs de citoyen belge. Le législateur pouvait raisonnablement estimer que l'écoulement du temps n'a pas d'influence sur cette appréciation.

Le Conseil des ministres observe encore à cet égard que l'infraction terroriste pour laquelle F.B. a été condamné peut, depuis l'introduction de l'article 23/2 du Code de la nationalité belge, entraîner la déchéance de la nationalité belge en tant qu'accessoire de la fixation de la peine, sans qu'un quelconque délai puisse exclure cette sanction.

A.4.3. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres maintient son point de vue selon lequel le caractère répressif de la sanction de la déchéance n'est pas dominant et que la déchéance est dès lors une mesure civile. Le fait que des manquements graves susceptibles de donner lieu à une déchéance puissent également constituer des infractions n'y change rien.

A.4.4. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Conseil des ministres n'aperçoit pas comment l'éventuelle expulsion de F.B. entraînerait aussi irrémédiablement l'éloignement des membres de sa famille proche, comme lui-même le prétend. La déchéance n'a en effet aucune répercussion juridique sur d'autres personnes que l'intéressé lui-même. L'allégation de F.B. selon laquelle il n'a aucun lien avec le Maroc et ne pourra jamais s'y adapter ne signifie pas non plus en soi que la déchéance de la nationalité belge constitue pour lui une violation du droit au respect de la vie privée.

- B -

B.1.1. La Cour est interrogée sur l'article 23 du Code de la nationalité belge, qui dispose :

« § 1er. Les Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un auteur ou adoptant belge au jour de leur naissance et les Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11 peuvent être déchus de la nationalité belge :

1° s'ils ont acquis la nationalité belge à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations, par faux en écriture et/ou utilisation de documents faux ou falsifiés, par fraude à l'identité ou par fraude à l'obtention du droit de séjour;

2° s'ils manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge.

La Cour ne prononce pas la déchéance au cas où celle-ci aurait pour effet de rendre l'intéressé apatride, à moins que la nationalité n'ait été acquise à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations ou par dissimulation d'un fait pertinent. Dans ce cas, même si l'intéressé n'a pas réussi à recouvrer sa nationalité d'origine, la déchéance de nationalité ne sera prononcée qu'à l'expiration d'un délai raisonnable accordé par la Cour à l'intéressé afin de lui permettre d'essayer de recouvrer sa nationalité d'origine.

§ 2. La déchéance est poursuivie par le ministère public. Les manquements reprochés sont spécifiés dans l'exploit de citation.

§ 3. L'action en déchéance se poursuit devant la Cour d'appel de la résidence principale en Belgique du défendeur ou, à défaut, devant la Cour d'appel de Bruxelles.

§ 4. Le premier président commet un conseiller, sur le rapport duquel la Cour statue dans le mois de l'expiration du délai de citation.

§ 5. Si l'arrêt est rendu par défaut, il est, après sa signification, à moins que celle-ci ne soit faite à personne, publié par extrait dans deux journaux de la province et au Moniteur belge.

L'opposition doit, à peine d'irrecevabilité, être formée dans le délai de huit jours à compter du jour de la signification à personne ou de la publication, sans augmentation de ce délai en raison de la distance.

L'opposition est portée à la première audience de la chambre qui a rendu l'arrêt; elle est jugée sur le rapport du conseiller commis s'il fait encore partie de la chambre, ou, à son défaut, par le conseiller désigné par le premier président, et l'arrêt est rendu dans les quinze jours.

§ 6. Le pourvoi en cassation n'est recevable que s'il est motivé et pour autant que, d'une part, devant la Cour d'appel ait été admis ou soutenu que la nationalité belge du défendeur à l'action en déchéance résultait de ce que, au jour de la naissance du défendeur, l'auteur de qui il tient sa nationalité était lui-même belge et que, d'autre part, ce pourvoi invoque la violation ou la fausse application des lois consacrant le fondement de ce moyen ou le défaut de motif de son rejet.

Le pourvoi est formé et jugé comme il est prescrit pour les pourvois en matière criminelle.

§ 7. Le délai pour se pourvoir en cassation et le pourvoi sont suspensifs de l'exécution de l'arrêt.

§ 8. Lorsque l'arrêt prononçant la déchéance de la nationalité belge est devenu définitif, son dispositif, qui doit mentionner l'identité complète de l'intéressé, est transcrit sur le registre indiqué à l'article 25 par l'officier de l'état civil de la résidence principale de l'intéressé en Belgique ou, à défaut, par l'officier de l'état civil de Bruxelles.

En outre, l'arrêt est mentionné en marge de l'acte contenant la transcription des agréments de l'option ou de la déclaration par laquelle l'intéressé avait acquis la nationalité belge ou de la naturalisation du défendeur ou de l'acte de naissance dressé ou transcrit en Belgique si sur cet acte un émargement de l'acquisition de la nationalité belge a été apposé.

La déchéance a effet à compter de la transcription.

§ 9. La personne qui a été déchue de la nationalité belge ne peut redevenir belge que par naturalisation. Dans le cas visé au § 1er, 1°, l'action en déchéance se prescrit par cinq ans à compter de la date de l'obtention de la nationalité belge par l'intéressé ».

B.1.2. Il ressort de l'arrêt de renvoi que la demande de déchéance de la nationalité belge qui a été introduite sur la base de l'article 23 précité du Code de la nationalité belge concerne une personne qui possède également une autre nationalité et qui a obtenu la nationalité belge en vertu de l'article 12 du même Code, tel qu'il était d'application avant sa modification par l'article 8 de la loi du 4 décembre 2012 « modifiant le Code de la nationalité belge afin de

rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration ». La demande de déchéance est fondée sur un manquement grave aux devoirs de citoyen belge (article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°); les faits étayant cette demande concernent des condamnations pour diverses infractions pénales, parmi lesquelles une condamnation en raison de la direction d'un groupe terroriste, telle que sanctionnée par l'article 140 du Code pénal.

Quant à la première question préjudicielle

B.2. La première question préjudicielle interroge la Cour sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la différence de traitement entre deux catégories de Belges : d'une part, ceux qui tiennent leur nationalité d'un auteur ou d'un adoptant qui était belge au jour de leur naissance ainsi que ceux qui se sont vu attribuer la nationalité belge en application de l'article 11 du Code de la nationalité belge, lesquels ne peuvent pas être déchus de la nationalité en vertu de la disposition en cause et, d'autre part, ceux qui ont obtenu la nationalité belge en application de l'article 12 du même Code, lesquels peuvent être déchus de la nationalité. Comme il est dit en B.1.2 et comme il ressort également de la question préjudicielle, il est demandé dans l'affaire devant le juge *a quo* de déchoir de la nationalité belge une personne qui a obtenu cette nationalité en vertu de l'article 12 précité, avant le remplacement de cet article par l'article 8 de la loi du 4 décembre 2012. La Cour limite son examen à ce cas.

B.3.1. Les Belges qui tiennent leur nationalité d'un auteur qui était belge au jour de leur naissance se sont vu attribuer la nationalité belge en application de l'article 8 ou de l'article 9 du Code qui prévoient l'attribution de la nationalité aux enfants nés d'un parent belge ou adoptés par un Belge.

B.3.2. En vertu de l'article 11, § 1er, du Code, la nationalité belge est accordée automatiquement aux enfants nés en Belgique de parents étrangers si l'un d'eux est également né en Belgique et y a eu sa résidence principale durant cinq ans au cours des dix années précédant la naissance de l'enfant. Il en va de même pour les enfants nés en Belgique et

adoptés par un étranger né lui-même en Belgique et satisfaisant à la même condition de résidence.

B.3.3. En vertu de l'article 11, § 2, du Code, la nationalité belge est également accordée aux enfants nés en Belgique et ayant, depuis leur naissance, leur résidence principale en Belgique, pour autant que les auteurs ou les adoptants fassent une déclaration à cet effet avant que l'enfant ait atteint l'âge de douze ans, qu'ils aient eu leur résidence principale en Belgique pendant les dix années précédant la déclaration et qu'au moins l'un d'entre eux soit admis ou autorisé à séjourner de manière illimitée en Belgique au moment de la déclaration.

B.3.4. L'article 12 du Code prévoit l'attribution de la nationalité belge par l'effet collectif d'un acte d'acquisition. En vertu de cette disposition, telle qu'elle était d'application avant sa modification par la loi du 4 décembre 2012, la nationalité belge était accordée à un enfant qui n'avait pas atteint l'âge de 18 ans ou qui n'était pas émancipé avant cet âge, en cas d'acquisition volontaire ou de recouvrement de la nationalité belge par un auteur ou un adoptant qui exerce l'autorité sur la personne de l'enfant.

B.4. Exception faite des régimes temporaires et circonstanciels antérieurs, la déchéance de la nationalité a été introduite en droit belge en 1934 et a été reprise dans le Code de la nationalité actuel dès l'adoption de celui-ci, en 1984.

Selon l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge, les Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un auteur ou d'un adoptant qui était Belge au jour de leur naissance et les Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11 du même Code peuvent être déclarés déchus de la nationalité belge s'ils manquent gravement à leurs devoirs de citoyen belge. Ainsi, cette disposition permet d'exclure ces Belges de la communauté nationale lorsqu'ils montrent par leur comportement qu'ils n'acceptent pas les règles fondamentales de la vie en commun et portent gravement atteinte aux droits et liberté de leurs concitoyens.

B.5. Sous réserve d'une appréciation manifestement déraisonnable, il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de décider quelles catégories de Belges peuvent faire l'objet

d'une mesure de déchéance et de désigner les catégories pour lesquelles cette possibilité doit être exclue.

B.6. Les personnes qui, en vertu de l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge, ne peuvent pas être déclarées déchues de cette nationalité sont en premier lieu les personnes nées en Belgique dont un auteur ou un adoptant soit était Belge au jour de leur naissance, soit est lui-même né en Belgique et y a eu sa résidence principale pendant cinq ans au cours des dix années précédant la naissance ou l'adoption de l'enfant, auxquelles la nationalité belge est automatiquement attribuée au moment de la naissance ou de l'adoption, par le seul effet qui y est attaché par la loi. Il s'agit en outre de personnes qui sont également nées en Belgique et qui, avant l'obtention de la nationalité, y ont toujours eu leur résidence principale, qui sont devenues Belges avant d'avoir atteint l'âge de douze ans par une déclaration de leurs parents, lesquels ne sont pas eux-mêmes nés en Belgique mais y ont eu leur résidence principale pendant les dix années précédant la déclaration et dont au moins l'un d'entre eux a été autorisé à séjourner pour une durée illimitée en Belgique.

Compte tenu de leur naissance en Belgique et de leur filiation établie à l'égard d'auteurs ou d'adoptants qui sont belges ou sont nés en Belgique ou de leur naissance et de la longue durée de leur résidence et de celle de leurs parents ou adoptants en Belgique, ces personnes peuvent être considérées comme entretenant des liens particulièrement forts avec la communauté nationale.

B.7. Les personnes visées dans l'article 12 du Code de la nationalité belge, tel qu'il était d'application avant sa modification par la loi du 4 décembre 2012, n'appartiennent pas à la catégorie des citoyens qui obtiennent ou peuvent obtenir la nationalité belge par la circonstance de leur naissance en Belgique. Elles ont obtenu la nationalité belge au cours de leur minorité du seul fait de l'acquisition ou du recouvrement de la nationalité belge par un auteur, sans qu'aucune autre condition de rattachement à la collectivité nationale soit fixée à cet égard.

B.8.1. La différence de traitement qui résulte de l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge, en raison du fait que les catégories de personnes mentionnées en B.6 ne peuvent pas être déclarées déchues de la nationalité belge, tandis que cette exception ne s'applique pas à la catégorie de personnes visées en B.7, repose sur un critère de

distinction objectif et pertinent, qui est lié au mode d'acquisition de la nationalité belge et au lien entretenu avec la communauté nationale.

B.8.2. La déchéance de la nationalité fondée sur l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge est une mesure exceptionnelle qui ne peut être décidée que par une juridiction en cas de manquement grave aux devoirs de tout citoyen et à condition que la déchéance n'ait pas pour effet que l'intéressé devienne apatride. La déchéance n'est pas automatique et doit être demandée par le ministère public, les manquements reprochés devant être spécifiés dans l'exploit de citation (article 23, § 2). Il appartient à la juridiction compétente d'apprécier si tel manquement est suffisamment grave pour prononcer la déchéance de la nationalité belge, en tenant compte à cet égard des circonstances concrètes de l'espèce et des obligations internationales qui reposent sur l'Etat belge.

B.8.3. Compte tenu de ce qui est dit en B.8.2, la différence de traitement en cause n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

B.9. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.10. La deuxième question préjudicielle invite la Cour à examiner la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 4 du Protocole n° 7 à cette convention, avec l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit *non bis in idem*.

B.11.1. En vertu du principe général de droit *non bis in idem*, garanti également par l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, nul ne peut être poursuivi ou puni une seconde fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif « conformément à la loi et à la procédure

pénale de chaque pays ». Ce principe est également consacré par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 1er juillet 2012.

B.11.2. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe *non bis in idem* interdit « de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde 'infraction' pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 82).

Afin de déterminer si le principe *non bis in idem* peut s'appliquer, il doit être établi que la mesure en cause est de nature pénale (voy. CEDH, grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, §§ 101-134; 31 mai 2011, *Kurdov et Ivanov c. Bulgarie*, §§ 35-46, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, §§ 52-57, 70-84).

B.11.3. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une mesure constitue une sanction pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon sa qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir la portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH, grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, §§ 105-107; grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 53; grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*, §§ 30-31). Cette Cour utilise les mêmes critères pour l'application de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention précitée, qui a une portée analogue à celle de l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CEDH, grande chambre, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, § 107).

B.12.1. L'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge permet d'exclure de la communauté nationale, en les privant de la nationalité belge, les personnes qui montrent par leur comportement qu'elles n'acceptent pas les règles fondamentales de la vie en commun et portent gravement atteinte aux droits et libertés de leurs concitoyens.

B.12.2. Le principe *non bis in idem* n'empêche pas l'examen d'actions civiles qui reposent en tout ou en partie sur des faits passibles de poursuites pénales. Comme la Cour l'a déjà jugé par son arrêt n° 122/2015, du 17 septembre 2015, la déchéance de la nationalité belge fondée sur l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge est une mesure de nature civile, qui est indépendante de toute poursuite pénale et qui est appréciée par la cour d'appel siégeant en matière civile. Cette mesure n'a pas de caractère pénal, ni au sens du droit interne, ni au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (p. ex. CEDH, 14 juin 2011, *Borisov* c. Lituanie, § 116). Il en découle que les garanties dont cette disposition entoure les litiges en matière pénale, ainsi que le principe *non bis in idem*, tel que ce dernier est aussi garanti par les dispositions conventionnelles mentionnées dans la question préjudicielle, ne s'appliquent pas à cette mesure.

B.12.3. La disposition en cause n'est dès lors pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les dispositions conventionnelles mentionnées dans la question préjudicielle et avec le principe général de droit *non bis in idem*.

B.13. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.14. La troisième question préjudicielle interroge la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 22 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « dans la mesure où un Belge qui n'a acquis la nationalité belge qu'au cours de sa vie (et qui n'est donc pas un Belge de naissance) peut être déchu de cette nationalité belge, avec le risque qu'il soit extradé vers un autre pays (*nota bene* : qui n'est pas un État membre de l'Union européenne), la possibilité d'extradition ayant pour conséquence que l'intéressé serait physiquement éloigné de tous ses proches qui résident légalement dans le pays dont l'intéressé perdrait la nationalité et qui, en outre, ont aussi cette nationalité dont l'intéressé serait déchu ».

B.15.1. La juridiction *a quo* ne demande pas à la Cour d'apprécier si la mesure de déchéance de la nationalité belge porte atteinte, en tant que telle, au droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, mais demande seulement s'il est porté atteinte à ce droit en ce que la décision de prononcer la déchéance aurait pour effet que l'intéressé court le risque d'être extradé vers un pays qui ne fait pas partie de l'Union européenne et d'être par conséquent éloigné des membres de sa famille résidant en Belgique.

B.15.2. L'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge permet de déclarer une personne déchue de la nationalité belge lorsque celle-ci a gravement manqué à ses devoirs de citoyen belge. Bien que la possession de la nationalité belge fasse obstacle à l'extradition par la Belgique vers un autre pays, il n'existe pas de lien direct entre la mesure de déchéance de cette nationalité et une extradition éventuelle, de sorte que cette dernière ne peut être considérée comme la conséquence automatique de la déchéance. L'extradition doit être demandée par un Etat tiers et doit être autorisée par le pouvoir exécutif, selon les procédures appropriées qui sont prévues à cet effet et en tenant compte des conventions bilatérales applicables qui ont été conclues avec le pays dont l'intéressé a la nationalité et des autres engagements internationaux qui reposent sur l'Etat d'exécution. Un recours contre la décision d'extradition est ouvert devant le Conseil d'Etat, de sorte que l'intéressé peut faire valoir ses moyens de défense et que c'est par conséquent devant cette juridiction qu'il pourra invoquer une éventuelle violation du droit à la protection de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées dans la question préjudicielle.

B.15.3. Il résulte par ailleurs de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que ce n'est que dans des « circonstances exceptionnelles » que la vie privée et familiale d'un requérant dans un Etat partie l'emporte sur l'objectif légitime poursuivi par son extradition (CEDH, 4 septembre 2014, *Trabelsi c. Belgique*, § 169; 24 juillet 2014, *Čalovskis c. Lettonie*, § 147; 5 juin 2012, *Shakurov c. Russie*, §§ 196 et 202; 10 avril 2012, *Babar Ahmad e.a. c. Royaume-Uni*, § 252; 26 janvier 2010, *King c. Royaume-Uni*, § 29).

B.16. Dès lors qu'une potentielle atteinte au droit à la vie privée et familiale ne pourrait résulter que d'une éventuelle extradition, qui ne trouve pas son fondement dans la déchéance de la nationalité belge prononcée sur la base de la disposition en cause, la troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la quatrième question préjudicielle

B.17.1. La quatrième question préjudicielle interroge la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que cette disposition ne soumet pas la déchéance de la nationalité belge prononcée en raison de « graves manquements aux devoirs de citoyen belge » à la condition que les faits concernés, qui ne sont pas limités à des condamnations pénales, aient été commis dans une période bien précise à partir de la date d'obtention de la nationalité, alors que l'article 23/1, § 1er, 1^o, du même Code, qui permet au juge saisi de l'action publique de prononcer la déchéance à titre accessoire, soumet la déchéance à la condition que les infractions pénales qui y sont mentionnées aient été commises dans les dix ans à compter de la date d'acquisition de la nationalité belge.

B.17.2. Les articles 23 et 23/1 du Code de la nationalité belge organisent deux procédures distinctes de déchéance de nationalité.

B.17.3. Telle qu'elle est organisée par l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2^o, en cause, la déchéance de nationalité est une mesure exceptionnelle qui peut être demandée par le ministère public devant la cour d'appel en cas de manquement grave aux devoirs de tout citoyen belge, cette notion large permettant de viser des faits qui n'imposent pas un jugement prononcé par un juge belge et qui ne se limitent pas davantage à des condamnations pénales, ni aux condamnations pénales spécifiquement visées à l'article 23/1, § 1er, 1^o, du même Code.

B.17.4. L'article 23/1, § 1er, 1°, du Code de la nationalité belge a été inséré par l'article 20 de la loi du 4 décembre 2012 « modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration ».

Cette disposition, telle qu'elle a été modifiée en dernier lieu par la loi du 20 juillet 2015 renforçant la lutte contre le terrorisme, dispose :

« § 1er. La déchéance de la nationalité belge peut être prononcée par le juge sur réquisition du ministère public à l'égard de Belges qui ne tiennent pas leur nationalité d'un auteur ou adoptant belge au jour de leur naissance et des Belges qui ne se sont pas vu attribuer leur nationalité en vertu de l'article 11, § 1er, alinéa 1er, 1° et 2° :

1° s'ils ont été condamnés, comme auteur, coauteur ou complice, à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis pour une infraction visée aux articles 101 à 112, 113 à 120*bis*, 120*quater*, 120*sexies*, 120*octies*, 121 à 123, 123*ter*, 123*quater*, alinéa 2, 124 à 134, 136*bis*, 136*ter*, 136*quater*, 136*quinquies*, 136*sexies* et 136*septies*, 331*bis*, 433*quinquies* à 433*octies*, 477 à 477*sexies* et 488*bis* du Code pénal et aux articles 77*bis*, 77*ter*, 77*quater* et 77*quinquies* de la loi sur les étrangers, pour autant que les faits leur reprochés aient été commis dans les dix ans à compter de la date d'obtention de la nationalité belge, à l'exception des infractions visées aux articles 136*bis*, 136*ter* et 136*quater* du Code pénal ».

Les travaux préparatoires de la loi du 4 décembre 2012 mentionnent :

« La présente proposition de loi modifie l'article 23 du Code de la nationalité belge [...].

La pratique a néanmoins montré que cette disposition n'avait pas de fondement juridique suffisamment clair pour engager avec succès la procédure prévue de déchéance de la nationalité à l'égard des personnes ayant été condamnées pour des actes qui étaient tellement graves qu'il ne pouvait y avoir le moindre doute concernant non seulement l'absence totale de volonté d'intégration dans la communauté d'accueil dans leur chef, mais aussi le danger manifeste qu'elles représentent pour la communauté en général.

A cet égard, la présente proposition de loi vise à étendre la déchéance aux personnes qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans sans sursis, d'une manière générale, pour des infractions dont la commission a été facilitée par la possession de la nationalité belge.

Pour ces infractions pénales, une procédure simplifiée est également prévue : le juge pénal prononcera immédiatement la déchéance, en même temps que la peine. L'on évite ainsi le détour fastidieux par la cour d'appel, qui avait en effet pour seul effet de ralentir la procédure et qui constituait une entrave supplémentaire au fonctionnement des tribunaux » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0476/001, pp. 11-12).

Cette procédure « doit permettre au juge répressif de prononcer immédiatement la déchéance de la nationalité belge, en même temps que la peine » (*ibid.*, p. 24) :

« On évite de la sorte de se retrouver face à des situations complexes dans lesquelles, après qu'un nouveau Belge a commis des infractions graves, le ministère public est contraint d'introduire une toute nouvelle procédure devant la cour d'appel afin de faire prononcer la déchéance de la nationalité belge obtenue.

De ce fait, l'article 23 du CNB est en grande partie resté lettre morte jusqu'à présent » (*ibid.*).

B.17.5. Il ressort des travaux préparatoires cités que l'article 23/1 du Code de la nationalité belge vise à instaurer une procédure simplifiée permettant au juge pénal, sur réquisition du ministère public, de prononcer à titre accessoire la déchéance à l'égard de personnes qui ont récemment acquis la nationalité belge et qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans sans sursis pour une des infractions exhaustivement énumérées à l'article 23/1, § 1er, 1°, qui sont considérées d'une gravité telle qu'elles révèlent l'absence de volonté d'intégration de leur auteur, ainsi que le danger que celui-ci représente pour la société.

B.18.1. La procédure de déchéance prévue par l'article 23/1 du Code de la nationalité belge coexiste avec la procédure prévue par l'article 23 en cause, leurs champs d'application respectifs et les juridictions compétentes étant différents.

B.18.2. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.18.3. La limitation dans le temps qui est fixée par l'article 23/1, § 1er, 1°, n'aboutit pas à un traitement plus favorable des personnes visées dans cette disposition. En effet, les personnes à l'égard desquelles la mesure de déchéance ne peut être prononcée en vertu de l'article 23/1, § 1er, 1°, parce qu'elles ont commis les faits punissables plus de dix ans après l'obtention de la nationalité belge, peuvent aussi faire l'objet d'une mesure de déchéance sur

la base de l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, si ces faits constituent un manquement grave à leurs obligations de citoyen belge.

B.18.4. Pour les motifs énoncés en B.8.2, l'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, en cause, du Code de la nationalité belge ne porte pas atteinte aux droits des personnes visées dans cette disposition.

B.19. La quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 23, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code de la nationalité belge ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 4 du Protocole n° 7 à cette convention, avec l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le principe général de droit *non bis in idem*.

- La même disposition ne viole pas l'article 22 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 7 février 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot

Numéros du rôle : 5191, 5204, 5244, 5289 et 5290
Arrêt n° 145/2012 du 6 décembre 2012

A R R E T

En cause : les recours en annulation de la loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, introduits par Samia Belkacemi et Yamina Oussar, par Elisabeth Cohen, par l'ASBL « Justice and Democracy », par Olivier Pety de Thozée et par Laura Brever.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 juillet 2011 et parvenue au greffe le 27 juillet 2011, un recours en annulation de la loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage (publiée au *Moniteur belge* du 13 juillet 2011) a été introduit par Samia Belkacemi, demeurant à 1030 Bruxelles, rue du Pavillon 92, et Yamina Oussar, demeurant à 4020 Liège, rue Léon Frédéricq 23.

La demande de suspension de la même loi, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 148/2011 du 5 octobre 2011, publié au *Moniteur belge* du 14 décembre 2011.

b. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 14 septembre 2011 et 10 novembre 2011 et parvenues au greffe respectivement les 15 septembre 2011 et 14 novembre 2011, des recours en annulation de la même loi ont été introduits par Elisabeth Cohen, faisant élection de domicile à 1050 Bruxelles, avenue Louise 208, et par l'ASBL « Justice and Democracy », dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, rue Renkin 11.

La demande de suspension de la même loi, introduite par Elisabeth Cohen, dans l'affaire n° 5204, a été rejetée par l'arrêt n° 179/2011 du 17 novembre 2011, publié au *Moniteur belge* du 6 février 2012.

c. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 11 et 13 janvier 2012 et parvenues au greffe respectivement les 13 et 16 janvier 2012, des recours en annulation de la même loi ont été introduits par Olivier Pety de Thozée, demeurant à 1050 Bruxelles, avenue du Bois de la Cambre 62, et par Laura Brever, faisant élection de domicile à 1050 Bruxelles, avenue Louise 208.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5191, 5204, 5244, 5289 et 5290 du rôle de la Cour, ont été jointes.

a) *Dans l'affaire n° 5191 du rôle*

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », dont le siège social est établi à 9000 Gand, Gebroeders De Smetstraat 75;
- la commune d'Etterbeek, représentée par le collège des bourgmestre et échevins;
- le Conseil des ministres.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et la commune d'Etterbeek et le Conseil des ministres ont également introduit des mémoires en réplique.

b) *Dans l'affaire n° 5204 du rôle*

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

c) *Dans l'affaire n° 5244 du rôle*

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Boulet 22;

- le Conseil des ministres.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

d) *Dans les affaires n^{os} 5289 et 5290 du rôle*

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire dans chacune des affaires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique dans chacune des affaires.

e) *Dans les affaires n^{os} 5191, 5204 et 5244*

Par ordonnance du 27 juin 2012, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 17 juillet 2012.

Par ordonnance du 10 juillet 2012, la Cour a remis les affaires à l'audience du 18 septembre 2012.

f) *Dans toutes les affaires*

Par ordonnance du 18 juillet 2012, la Cour a joint les affaires n° 5289 et 5290 et les affaires n^{os} 5191, 5204 et 5244.

Par ordonnance du 18 juillet 2012, la Cour a déclaré les affaires n^{os} 5289 et 5290 en état et fixé l'audience, pour toutes les affaires, au 26 septembre 2012.

A l'audience publique du 26 septembre 2012 :

- ont comparu :

- . Me I. Wouters, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

- . Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, pour la commune d'Etterbeek, dans l'affaire n° 5191;

. Me D. Pattyn, avocat au barreau de Bruges, pour l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », dans l'affaire n° 5191;

. A. Deswaef, pour l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », dont il est le président, dans l'affaire n° 5244;

. Me O. Di Giacomo, *loco* Me F. Maussion et Me P. Goffaux, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des parties requérantes et intervenantes

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 sont des femmes de confession musulmane vivant en Belgique et portant toutes deux le voile intégral. Elles précisent qu'elles portent le niqab sur la base d'un choix personnel conforme à leurs convictions religieuses.

La première partie requérante précise qu'elle a été verbalisée à Etterbeek en 2009 sur la base d'un règlement de police pour port du voile intégral dans l'espace public et qu'elle a obtenu gain de cause dans le cadre d'un recours introduit devant le Tribunal de police de Bruxelles, le règlement communal ayant été déclaré non conforme à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Quant à la deuxième partie requérante, elle a été verbalisée à Molenbeek-Saint-Jean en juin 2011, également sur la base d'un règlement de police, pour port du voile intégral. Un recours administratif est actuellement pendant.

A.1.2. Dans son mémoire en intervention dans l'affaire n° 5191, la commune d'Etterbeek prétend avoir un intérêt à intervenir à la cause au sens de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dès lors que la première partie requérante dans cette affaire s'est vu infliger une sanction administrative par décision prise les 12 juin 2009 et 3 septembre 2009 pour violation de l'article 12 du règlement général de police de la commune d'Etterbeek. Le collège des bourgmestre et échevins de la commune a décidé, en sa séance du 19 août 2011, d'intervenir volontairement à la cause.

A.1.3. L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » introduit un mémoire en intervention dans l'affaire n° 5191. Selon l'article 3 de ses statuts, elle a pour objet de lutter contre toute injustice et contre toute atteinte aux droits des personnes ou des communautés et de défendre les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels sont fondées les sociétés démocratiques et qui sont inscrits dans les conventions et déclarations relatives aux droits de l'homme.

A son estime, la disposition attaquée est de nature à affecter plusieurs droits fondamentaux, en particulier la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté de culte et la liberté d'expression, le droit au respect de

la vie privée et familiale, la liberté individuelle, le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination, affectant de ce fait l'objet social de l'association.

Elle ajoute que la Cour a déjà admis à plusieurs reprises l'intérêt de l'association à agir devant elle.

A.1.4.1. Elisabeth Cohen, partie requérante dans l'affaire n° 5204, justifie son intérêt à demander l'annulation et la suspension de la loi du 1er juin 2011 « visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage » par sa qualité de femme belge, vivant en Belgique et athée.

La requérante observe que cette loi est de nature à affecter sa liberté de se vêtir, de s'exprimer par ses vêtements, sa liberté individuelle et son droit de circuler librement sur la voie publique sans devoir renoncer à d'autres droits. Elle estime aussi que l'obligation d'être identifiable qui découle de cette loi porte atteinte à sa vie privée et à son droit d'établir des liens sociaux de la manière qu'elle juge appropriée.

La requérante soutient aussi que l'imprécision du terme « identifiable » utilisé par l'article 563*bis* du Code pénal inséré par l'article 2 de cette loi l'expose à une sanction arbitraire si elle porte des lunettes jugées trop grandes, une écharpe, un foulard, une cagoule ou un masque antimicrobien.

La requérante allègue, en outre, que, si la loi du 1er juin 2011 est interprétée comme ne visant que le port du « voile intégral », elle a un intérêt à vivre dans une société qui ne discrimine pas les minorités religieuses.

Elle avance, enfin, que cette loi constitue un « appauvrissement culturel » et promeut une uniformisation incompatible avec les droits fondamentaux de la société dans laquelle elle vit, qui sont notamment reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.4.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de la partie requérante. A son estime, le fait que cette dernière soit soucieuse de veiller au respect de la liberté de religion, à la non-discrimination des minorités et, plus généralement, à la préservation des droits fondamentaux n'est pas de nature à établir dans son chef un préjudice personnel. La requérante resterait en défaut de démontrer qu'elle porte actuellement des vêtements et accessoires qui masquent son visage ou le dissimulent en tout ou en partie en manière telle qu'elle ne serait pas identifiable. Son intérêt se confondrait donc avec l'action populaire.

A.1.4.3. La partie requérante répond qu'en raison de l'imprécision de la loi, elle pourrait être verbalisée à tout moment dans l'espace public si les forces de l'ordre estimaient que son visage était dissimulé de manière à ne pas la rendre identifiable.

A.1.5. Dans l'affaire n° 5244, l'ASBL « Justice and Democracy » précise dans sa requête qu'elle est une association non confessionnelle dont l'objet social est notamment de contribuer en fonction de ses moyens et priorités à faire reculer l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits humains et, à ce titre, d'apporter son aide à toute personne victime de discrimination ou d'atteinte à ses libertés et droits fondamentaux. Elle estime disposer d'un intérêt à agir contre toute forme de discrimination et d'atteinte aux droits fondamentaux et libertés individuelles sur la base d'un critère protégé par le droit positif. La décision d'agir aurait été prise par le conseil d'administration lors de sa réunion du 22 juillet 2011.

A.1.6. Dans l'affaire n° 5244, une requête en intervention est aussi introduite par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme ». D'après l'article 3 de ses statuts, l'association a pour objet de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité. Elle défend les principes d'égalité, de liberté, de solidarité et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques et qui ont été proclamés notamment par la Constitution belge et plusieurs conventions internationales. Elle soutient toute initiative qui tend à la formation et à la promotion des droits et libertés et poursuit ses objectifs en dehors de tout engagement partisan ou confessionnel. D'après l'ASBL, son objet social serait d'une nature particulière, distincte de l'intérêt général.

L'association précise que la Cour a, à plusieurs reprises, reconnu son intérêt à agir dans d'autres causes et estime qu'en l'espèce elle dispose de pareil intérêt dès lors que la loi attaquée interdit à une personne de se

présenter dans des lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'elle ne soit pas identifiable. Elle soutient également que la disposition attaquée porte atteinte au principe de subsidiarité du droit pénal qui exige que la répression pénale en ce qu'elle porte par nature et par essence atteinte à la liberté individuelle ne soit qu'un dispositif de dernier recours dont l'adoption nécessite un examen rigoureux et une motivation idoine.

A.1.7.1. La requête dans l'affaire n° 5289 est introduite par un requérant de nationalité belge, qui vit en Belgique, ne porte pas le voile intégral et n'est pas de confession musulmane. A son estime, en exigeant que chaque citoyen soit identifiable en permanence dans l'espace accessible au public, la loi introduirait une nouvelle obligation d'« identifiabilité » et pourrait l'exposer à des sanctions pénales si, pour des motifs tout à fait légitimes, il venait à porter un vêtement qui dissimule son visage tel que des lunettes, un chapeau, une casquette ou une cagoule. L'imprécision de la loi rendrait encore plus difficile la possibilité pour le requérant d'adapter son comportement pour se conformer à celle-ci.

La loi porterait ainsi atteinte à sa liberté de se vêtir, à sa vie privée, à sa liberté de s'exprimer sur le plan vestimentaire, de circuler librement sur la voie publique et de s'associer, sans surveillance des pouvoirs publics.

A.1.7.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir du requérant au motif que le préjudice qu'il invoque serait hypothétique. Porter des lunettes, un chapeau ou une cagoule ne démontrerait pas un intérêt personnel dans le chef du requérant. De tels accessoires ne seraient en outre pas de nature à dissimuler le visage au point de rendre la personne non identifiable.

Le Conseil des ministres conclut que le recours s'apparente à un recours populaire.

A.1.7.3. Le requérant répond que l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle le port de lunettes ou autres accessoires cités n'empêche pas l'identification des personnes est dépourvue de fondement. Ce serait donc avec une curieuse mauvaise foi que l'Etat belge entendrait réserver aux seules musulmanes le droit d'avoir un intérêt à agir.

A.1.7.4. D'après le Conseil des ministres, le requérant reste en défaut de démontrer que la loi lui est applicable. Le port d'accessoires tels ceux invoqués par le requérant ne serait pas de nature à dissimuler le visage de celui qui les porte.

A.1.8. La partie requérante dans l'affaire n° 5290 vit en Belgique, est de confession musulmane et porte le voile intégral sur la base d'un choix personnel qu'elle estime conforme à ses convictions religieuses. Elle considère que la loi attaquée porte atteinte à sa liberté de religion ainsi qu'à d'autres libertés fondamentales protégées par la Convention européenne des droits de l'homme.

Quant au fond, en ce qui concerne les recours

A.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5191, 5202, 5244 et 5290 précisent que leur demande d'annulation est fondée sur des motifs sérieux touchant à l'exercice de libertés fondamentales protégées tant par la Constitution que par la Convention européenne des droits de l'homme. Elles soutiennent que des instances internationales et nationales ont déjà souligné le caractère excessif, inadéquat et attentatoire d'une interdiction générale de porter le voile dans tout l'espace public.

Sont cités à l'appui de leur requête, une étude du Conseil d'Etat français sur le sujet, une décision du Tribunal de police de Bruxelles du 26 janvier 2001, un communiqué de presse de la Ligue des Droits de l'Homme publié le 28 avril 2010, un avis rendu sur la question en novembre 2009 par « Human Rights Watch », un mémorandum pour les élections du 13 juin 2010 rédigé par le Centre pour l'égalité des chances, un communiqué du 21 avril 2010 d'Amnesty International, un rapport de la Ligue des droits de l'Homme française, un rapport récent d'Amnesty International sur la situation des musulmans en Europe et, enfin, un communiqué du Mouvement contre le racisme et pour l'Amitié entre les peuples (MRAP) en France.

A.3.1. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5244 et 5290 prennent un premier moyen de la violation des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ainsi que de l'article 7 de la Convention européenne des droits

de l'homme. Le premier moyen dans l'affaire n° 5289 est pris de la violation des mêmes dispositions, combinées avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le requérant dans l'affaire n° 5289 soutient dans une première branche que par sa généralité, la loi vise toute personne qui se dissimule le visage et reste en défaut de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par « identifiabilité », par qui l'identification doit être faite et pour quels motifs.

Il est soutenu, dans une première branche du premier moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 ainsi que dans une deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 5289, qu'en prévoyant une sanction pénale lorsque la personne concernée a le visage dissimulé en manière telle qu'elle n'est pas identifiable, la loi est rédigée de telle façon qu'il est impossible ou en tout cas difficile de savoir ce qui est permis et ce qui ne l'est pas.

Dans une deuxième branche du même moyen dans les affaires n° 5244 et 5290 ainsi que dans une troisième branche du même moyen dans l'affaire n° 5289, les parties requérantes prétendent que la notion de « lieux accessibles au public » ne permet pas, notamment pour des femmes qui portent le voile intégral, de prévoir avec suffisamment de précision quand elles sont ou non en infraction, vu l'absence de définition de cette notion.

A.3.2. D'après le Conseil des ministres, la notion de « lieux accessibles au public » devrait se comprendre comme visant la voie publique (rues, routes, places, etc.), les lieux librement accessibles au public (parcs, plages, jardins publics, commerces pendant les heures d'ouverture, bars, restaurants, etc.), les lieux dont l'accès au public est soumis à condition (tel le paiement d'un droit d'entrée) dans la mesure où toute personne qui le souhaite peut remplir cette condition et, enfin, les parties ouvertes au public des lieux affectés à un service public (gares, administrations communales, commissariats de police, cours et tribunaux, établissements de santé).

Ne seraient en revanche pas visés, le domicile, les lieux privés tels que les chambres d'hôtel, les locaux privés d'une association ou d'une entreprise ou encore les locaux d'un cercle privé.

Quant au caractère identifiable, il y aurait lieu de le comprendre dans son sens usuel, c'est à dire « qui peut être reconnu ».

Le Conseil des ministres ajoute qu'y compris en droit pénal, les concepts juridiques laissent toujours un pouvoir d'appréciation au juge, la Cour de cassation garantissant l'unité de la jurisprudence.

A.3.3. Les parties requérantes reproduisent, dans leur mémoire en réponse, les termes de leur requête.

A.4.1. Dans un premier moyen dans l'affaire n° 5191 et un deuxième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290, les parties requérantes allèguent la violation de l'article 19 de la Constitution combiné avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes citent plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans lesquels seraient rappelés les principes fondamentaux que doivent respecter les autorités nationales en la matière, à savoir la protection de ce patrimoine commun qu'est la liberté de conscience au bénéfice de tous et toutes, quelles que soient leurs convictions, y compris les non-croyants et les indifférents, le droit de manifester publiquement et non exclusivement en privé ses convictions religieuses et, enfin, l'obligation pour les Etats de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent; à cet égard, il ne peut être question pour les Etats d'éliminer le pluralisme.

A l'estime des parties requérantes, porter le niqab sur la voie publique constitue l'exercice d'une liberté religieuse. Elles peuvent dès lors prétendre bénéficier de la protection que leur accorde l'article 19 de la Constitution et l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2.1. Si des restrictions sont admises à l'exercice de cette liberté, celles-ci doivent répondre à un certain nombre de conditions. La restriction doit ainsi être prévue par une loi, ce qui n'est pas contesté en l'espèce puisqu'une loi au sens strict a été adoptée.

A.4.2.2. La loi doit encore être suffisamment accessible et énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite. En l'espèce, les parties requérantes admettent que la loi est suffisamment accessible pour permettre aux femmes désireuses de porter le voile intégral de comprendre qu'elles ne peuvent, sans risque de poursuites, aller et venir dans l'espace public ainsi revêtues.

A.4.2.3. Des critères de légitimité, de nécessité et de proportionnalité de la mesure doivent également être remplis. Ainsi la loi doit être « nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Quant au but légitime que la dérogation devrait en principe poursuivre, les parties requérantes soutiennent qu'en l'espèce l'objectif de la loi est multiple et assez confus.

Quant au fait que l'ingérence doit être nécessaire dans une société démocratique, il est allégué que les arguments de sécurité publique invoqués dans les documents parlementaires pour justifier l'adoption de la mesure, selon lesquels il serait impératif d'être reconnaissable à tout moment sur la voie publique, ne résistent pas à l'analyse.

D'après les parties requérantes, il serait manifeste que le véritable motif pour lequel la loi a été adoptée serait l'interdiction du port du voile intégral. La limitation apportée aux droits des femmes qui souhaitent porter le voile intégral ne serait pas nécessaire au regard, notamment, des normes de sécurité en Belgique dès lors que l'identification des individus ne peut être confondue avec leur reconnaissabilité ou leur identifiabilité au premier regard dans l'espace public par tout un chacun.

Il est souligné que l'article 34, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police permet aux fonctionnaires de police de contrôler l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction, ainsi que de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps ou de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé.

Le point de vue des parties requérantes aurait été confirmé par le Tribunal de police de Bruxelles dans un jugement rendu le 26 janvier 2011 dans le cadre de la verbalisation de la première partie requérante dans l'affaire n° 5191 pour port du voile intégral sur le territoire de la commune d'Etterbeek.

Les parties requérantes ajoutent à titre surabondant que, dans la mesure où la loi ne vise pas explicitement la burqa et le niqab, aucun lien entre la criminalité et la burqa n'a été démontré. Ce point de vue serait confirmé par les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi. Il relèverait davantage de l'amalgame et du préjugé de vouloir trouver dans le port du niqab, en dehors de toute autre considération factuelle, une menace à la sécurité publique.

Les parties requérantes renvoient à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, dans lequel la Cour aurait considéré que le simple fait de porter une tenue vestimentaire comme expression d'une liberté ne constitue pas en soi une menace et que son interdiction dans de telles circonstances constitue une limitation de la liberté religieuse qui ne répond pas à l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2.4. En ce qui concerne les motifs de dignité humaine et d'égalité entre les hommes et les femmes qui sont notamment évoqués pour justifier l'interdiction de se couvrir le visage, les parties requérantes dans les affaires n°s 5191 et 5290 rappellent que le port du voile intégral est bien dans leur chef une décision personnelle et volontaire.

A leur estime, si, par liberté, des femmes qui portent traditionnellement le niqab ou le voile intégral décident de ne plus le porter sans qu'aucune contrainte juridique puisse être exercée sur elles, cette même liberté devrait leur permettre de choisir, de respecter, d'adopter ou d'obéir à des prescrits religieux.

A.5.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres commence par préciser qu'une répression administrative est également prévue à l'égard du comportement sanctionné par le nouvel article 563*bis* du Code pénal. Une sanction administrative ne peut cependant être infligée qu'à défaut de poursuites pénales.

Le Conseil des ministres poursuit en indiquant qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi que l'interdiction qu'elle prescrit repose principalement sur deux considérations : des considérations de sécurité publique et juridique ainsi que des « considérations sociales, indispensables au 'vivre ensemble' dans une société émancipatrice et protectrice des droits de tous et de chacun ».

A.5.2. En ce qui concerne plus particulièrement les griefs formulés par les parties requérantes dans leur requête, le Conseil des ministres souligne que dans l'affaire n° 5191, ceux-ci ne sont pas repris sous la forme d'un moyen mais dans un exposé confus dans lequel est alléguée la violation de nombreuses dispositions constitutionnelles et internationales. Il s'agira dès lors pour la Cour d'apprécier si pareil exposé répond au prescrit de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

D'après le Conseil des ministres, dans cette affaire, au-delà de la profusion des dispositions invoquées dans la requête, la critique des parties requérantes se résume en réalité à soutenir que la loi attaquée porte atteinte à la liberté de religion et d'expression des convictions religieuses telle que garantie par les articles 19 de la Constitution et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.3. Quant au fond, le Conseil des ministres soutient que la liberté de religion et, en particulier, la liberté d'exprimer des convictions religieuses n'est pas absolue. Le législateur peut, en effet, y apporter, sous certaines conditions, des limitations ou restrictions, ainsi que l'admettent d'ailleurs les parties requérantes.

Les conditions à de telles restrictions exposées par les parties requérantes dans leur requête sont reprises et analysées par le Conseil des ministres.

Celui-ci relève que les restrictions sont bel et bien prévues par un texte de loi qui poursuit un double objectif : d'une part, un objectif relevant à la fois de la sécurité publique et de la sécurité juridique et, d'autre part, un objectif qui ressortit à des considérations sociales tenant au « vivre ensemble dans une société émancipatrice et protectrice des droits de tous et chacun ». Il pourrait difficilement être soutenu qu'il ne s'agit pas là d'objectifs légitimes qui correspondent aux buts légitimes retenus par l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. La circonstance que la loi ait entendu viser tout vêtement dissimulant totalement ou de manière principale le visage, et pas seulement le niqab ou la burqa, ne priverait pas de pertinence le deuxième objectif poursuivi par le législateur.

Quant à la proportionnalité de la mesure, le Conseil des ministres renvoie à plusieurs arrêts prononcés par la Cour européenne des droits de l'homme qui seraient de nature à démontrer que les principes que cette Cour a dégagés sont parfaitement mis en œuvre et respectés par la loi attaquée.

Tout d'abord, l'interdiction de porter, dans les lieux accessibles, un vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage serait une mesure parfaitement nécessaire à la poursuite de légitimes considérations d'ordre public et de sécurité publique. En invoquant l'argument tiré de l'article 34, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les parties requérantes perdraient de vue que l'identification des personnes ne se limite pas aux contrôles policiers d'identité. L'identification d'une personne qui a commis une infraction ou en a été le témoin est également le fait d'autres citoyens (victimes, passants) qui, ayant vu le visage de l'auteur du délit, pourraient donner aux autorités judiciaires des informations permettant de confondre ce dernier. Cette identification se réalise également par la lecture d'enregistrements de caméra de vidéosurveillance. Il serait évident que permettre à des personnes de circuler dans des lieux publics le visage dissimulé rendrait inopérants ces deux types d'identification.

Surabondamment, le Conseil des ministres indique que le législateur belge a pu légitimement et raisonnablement considérer que des tenues vestimentaires comme la burqa et le niqab heurtent à l'excès nos valeurs et traditions démocratiques en rendant quasi impossible l'établissement d'un lien social mais également en ce qu'elles sont l'expression d'un courant de pensées qui remet en cause l'égalité entre hommes et femmes ainsi que la dignité de la femme.

D'après le Conseil des ministres, plus une société est multiculturelle et plus coexistent des formes de convictions religieuses et philosophiques, plus les personnes animées de ces convictions doivent veiller à ne pas les exprimer de manière excessive ou trop ostentatoire sur la voie publique.

A.6.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 précisent, à titre préliminaire, que les différentes dispositions dont elles allèguent la violation sont autant de moyens invoqués bien qu'ils n'aient pas été nommés comme tels formellement. A leur estime, un formalisme excessif les priverait d'un recours effectif au regard de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.6.2. Quant au fond, l'ensemble des parties requérantes reproduisent l'argumentation développée dans leur requête.

La partie requérante dans l'affaire n° 5290 précise que porter le niqab sur la voie publique constitue l'exercice d'une liberté publique et non d'une obligation religieuse. Elle fait état d'un avis rendu par le « Centre Islamique et Culturel de Bruxelles » sur cette question dont il ressortirait qu'il ne fait pas de doute que le port du niqab fait bien partie de la pratique religieuse en Islam. Le statut du port du niqab serait en revanche controversé mais il n'appartiendrait ni au Conseil des ministres ni à la Cour de se prononcer sur cette question.

Les parties requérantes ajoutent, en ce qui concerne le fait que la dérogation prévue à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme doit être prévue par une loi suffisamment accessible et précise, que la disposition en cause manque de précision quant aux notions « d'espace accessible au public », de « dissimulation » totale ou partielle du visage ou encore « d'identifiabilité ».

Quant à la légitimité des buts poursuivis, les parties requérantes se penchent plus particulièrement sur les considérations sociales indispensables au vivre ensemble qui ont été avancées en référence à l'opinion émise par Elisabeth Badinter. A l'estime des parties requérantes, ces considérations, liées à l'idée de réciprocité, ne reposeraient sur aucune base factuelle, légale ou conventionnelle. Quant à la dignité de la femme, la loi y porterait davantage atteinte qu'elle ne la protégerait. Quant à l'objectif de sécurité, s'il est légitime en soi, l'Etat resterait en défaut de démontrer qu'il l'est dans le cas d'espèce. Il y aurait, en effet, une contradiction entre ce motif et la généralité de la mesure adoptée. Ce motif devrait impliquer pour tous et toutes que l'on reste « identifiable » sans qu'il soit besoin de savoir pourquoi on se couvre le visage et sans s'intéresser à la façon dont il est couvert.

Il est encore soutenu que l'Etat resterait en défaut de démontrer que la mesure est de nature à augmenter la sécurité *in concreto* de sorte que son caractère nécessaire et adéquat serait démontré.

A.7. Le Conseil des ministres répond que quoi qu'en disent les parties requérantes, le caractère religieux de l'obligation de porter le voile intégral dont elles se prévalent aura une incidence sur le pouvoir d'appréciation dont dispose la Cour.

Quant à la question de savoir si le port du niqab constitue une obligation ou non, le document émanant du « Centre Islamique et Culturel de Bruxelles » ne permettrait pas à la requérante de l'établir.

En ce qui concerne le prétendu caractère flou de certains termes utilisés par la loi, le Conseil des ministres indique qu'il y a lieu de leur donner leur sens usuel et non une définition spécifique qui apparaîtrait comme trop technique et donc difficilement compréhensible. Le Conseil des ministres examine ce qu'il y a lieu d'entendre par « lieux accessibles au public » et « identifiable ».

Les fondements de la loi sont ensuite analysés et le Conseil des ministres rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme laisse un certain pouvoir d'appréciation aux Etats pour limiter ou encadrer la liberté de religion et la liberté d'expression des convictions religieuses.

A.8. Un deuxième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5289 et un troisième moyen dans les affaires n°s 5204, 5244 et 5290 sont pris de la violation de l'article 19 de la Constitution combiné avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

D'après les parties requérantes, par identité de motifs à ce qui a été exposé en matière de liberté de religion, la loi porte également atteinte de manière excessive à la liberté d'expression telle qu'elle est garantie par les dispositions visées au moyen.

A.9. En ce qui concerne la requête introduite dans l'affaire n° 5204, d'après le Conseil des ministres, la formulation du moyen serait de nature à démontrer que le recours introduit par la partie requérante est une *actio popularis*. Le Conseil des ministres renvoie, pour le reste, à l'argumentation qu'il a développée dans le cadre du premier moyen dans l'affaire n° 5191 et du deuxième moyen dans l'affaire n° 5244. Il reproduit cette argumentation pour répondre au deuxième moyen dans l'affaire n° 5289.

A.10. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes renvoient à leur requête et soutiennent que l'Etat belge reste en défaut de démontrer que l'ingérence de l'Etat dans leur liberté d'expression serait légitime, nécessaire et proportionnée dans une société démocratique.

Dans l'affaire n° 5289, la partie requérante ajoute que la liberté protégée ne se limite pas aux idées ou aux informations. L'expression visuelle ferait indiscutablement partie de cette liberté d'expression. Une certaine façon de s'habiller ou de s'exprimer sur le plan vestimentaire serait une façon de communiquer et ferait partie intégrante de l'identité de la personne. Cela serait confirmé par le fait que la loi vise au premier chef le port du voile intégral, voyant dans ce dernier un symbole visuel et un message.

A.11. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres renvoie à son mémoire.

A.12.1. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5191 et le quatrième moyen dans les affaires n°s 5204, 5244, 5289 et 5290 sont pris de la violation de l'article 12 de la Constitution combiné avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5244, 5289 et 5290 y ajoutent la lecture combinée de l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Quant au premier moyen soulevé par la partie requérante dans l'affaire n° 5204, il est pris de la violation de la même disposition constitutionnelle combinée avec les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est soutenu que la liberté individuelle des femmes portant le voile intégral est gravement mise en cause dès lors que du fait de porter le voile intégral dans un lieu accessible au public, sans causer le moindre dommage à autrui, ces femmes encourent des sanctions pénales, en ce compris des peines de prison.

A.12.2. La partie requérante dans l'affaire n° 5204 ajoute, dans le premier moyen de sa requête, que la disposition attaquée ne répond pas à l'exigence de prévisibilité que doit respecter toute disposition pénale. La loi ne permettrait en effet pas, compte tenu de sa généralité, de faire la part entre ce qui est désormais acceptable et ce qui ne le serait pas, en l'absence de définition des termes « dissimulation » et « identifiabilité ».

A.12.3. Quant à la partie requérante dans l'affaire n° 5289, elle soutient que pour les mêmes motifs que ceux évoqués dans le cadre de l'analyse de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, le législateur n'apporte aucun élément de nature à démontrer la légitimité, la proportionnalité et la nécessité d'une mesure qui remet en cause la liberté individuelle par le fait que des choix vestimentaires peuvent entraîner des sanctions pénales.

A.13. Le Conseil des ministres reconnaît que la liberté d'aller et venir constitue une composante de la liberté individuelle mais soutient que la loi en cause n'interdit pas aux citoyens de circuler. Il précise qu'en outre, cette liberté n'est pas absolue et renvoie, à cet égard, à ce qu'il a exposé concernant le caractère légitime des buts poursuivis par la loi attaquée et le caractère proportionné de l'interdiction litigieuse.

A.14. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes répètent que l'Etat n'apporterait aucun élément concret permettant de justifier la restriction de la liberté en cause.

La partie requérante dans l'affaire n° 5204 ajoute qu'en l'espèce, sa liberté individuelle est mise en cause dès lors qu'elle pourrait être pénalisée si son visage était totalement ou partiellement dissimulé de façon à ne pas

être identifiable, ce qui la priverait de sa liberté de se vêtir et de « s'arranger ». L'imprécision des termes de la loi laisserait en outre une trop grande place à l'arbitraire.

A.15. Le Conseil des ministres répond que la liberté d'aller et venir est une composante de la liberté individuelle, qui n'est toutefois pas en cause en l'espèce. L'interdit porte en effet sur le fait de se présenter dans des lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle que les personnes ne soient pas identifiables. En outre, la liberté individuelle peut connaître des limitations. Le Conseil des ministres renvoie, sur ce point, à son mémoire.

A.16.1. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5191 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 5204 sont pris de la violation de l'article 22 de la Constitution combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans le quatrième moyen dans l'affaire n° 5289 et le cinquième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290, les parties requérantes y ajoutent la violation de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

D'après les parties requérantes dans l'affaire n° 5191, la loi affecterait gravement l'organisation de leur vie privée et familiale dès lors qu'elles seront condamnées à devoir rester chez elles ou, dans le cas contraire, devront sacrifier une partie de leur choix religieux si elles veulent respecter ce dernier.

A.16.2. La partie requérante dans l'affaire n° 5204, soutient, pour sa part, que l'exigence d'être identifiable à tout moment dans l'espace public porterait atteinte à sa vie privée et à la liberté qu'elle a de se vêtir de même qu'à son intégrité morale. Une telle mesure impliquerait également que des informations la concernant puissent être conservées et utilisées à son insu, alors qu'elles sont totalement étrangères à la commission d'une infraction. La motivation du « vivre ensemble » défendue par le législateur interférerait également avec la vie privée de la partie requérante, qui reste libre d'établir, ou non, des liens sociaux dans l'espace public. Elle fonde ce dernier argument sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle relative à la vie privée en examinant successivement le fait qu'une dérogation à ce droit poursuit un but légitime et est nécessaire dans une société démocratique.

A.16.3. Quant aux parties requérantes dans les affaires n°s 5244 et 5290, elles ajoutent que la loi constitue une ingérence externe quant à la façon dont les femmes qui portent le voile intégral choisissent de développer leur personnalité. Les notions de « vivre ensemble » et de « contact social » ne seraient, en outre, pas des critères retenus par la Convention européenne des droits de l'homme pour limiter les droits qu'elle consacre.

A.16.4. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5289 et 5290 soulignent encore que la protection de la vie privée recouvre diverses facettes, notamment le droit à une certaine opacité, à savoir « le droit à la solitude », le droit à une certaine liberté d'entreprendre loin de toute interférence et pression sociale directe et indirecte ainsi que le droit à la liberté informationnelle.

L'exigence d'être identifiable à tout moment dans l'espace public permettrait aux autorités de prendre des images, de les traiter, de les conserver et de les utiliser sans que les parties requérantes puissent s'en protéger. Il est renvoyé à une décision de la Cour constitutionnelle allemande de 1993 ainsi qu'à la doctrine pour démontrer qu'il est de la sorte porté atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes concernées en faisant que la sécurité devient la norme et la liberté l'exception.

A.17. Dans son mémoire, le Conseil des ministres renvoie *mutatis mutandis* à l'argumentation développée relativement au premier moyen dans l'affaire n° 5191, identique au deuxième moyen dans l'affaire n° 5244. Il ajoute que l'interdiction imposée par la loi n'est pas d'application générale mais ne concerne que les « lieux accessibles au public », lieux où, par définition, le droit au respect de la vie privée est moins intense. Ces endroits seraient en outre des endroits de prédilection pour la commission d'infractions, ce qui confirmerait la légitimité du but de sécurité publique poursuivi.

Quant à la critique des parties requérantes dans les affaires n°s 5289 et 5290 relative à l'usage de caméras de vidéosurveillance, le Conseil des ministres ajoute que celle-ci n'est pas dirigée contre la loi attaquée mais contre une éventuelle utilisation abusive qui en serait faite, ou contre l'enregistrement de données au moyen de ces

dispositifs, et que cela relève du champ d'application de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

A.18. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes reproduisent l'argumentation développée dans leur requête.

Elles ajoutent toutefois qu'exiger des femmes qui portent le voile intégral de montrer leur visage de manière à être identifiable, combiné avec le fait qu'il existe un système de caméras de surveillance qui permet de prendre des images, de les traiter, de les conserver ou de les utiliser à leur insu revient à créer une « société de contrôle ».

Une telle exigence est, à l'estime des parties requérantes, excessive au regard de l'objectif de sécurité et n'est pas compatible avec une société démocratique dans la mesure où elle est générale et ne se justifie pas par des éléments précis, concrets et contrôlables. Il est ajouté que la loi accroît de manière considérable la capacité d'intrusion et de contrôle des forces de l'ordre dans la vie privée des parties requérantes à un niveau qui n'aurait jamais été égalé dans notre société. Ici encore, l'Etat resterait en défaut de démontrer en quoi la mesure constituerait une atteinte légitime, nécessaire et proportionnée dans une société démocratique.

A.19. Le Conseil des ministres répond qu'autoriser quelqu'un à circuler le visage masqué ne permet pas son identification et rend quasi impossible l'établissement d'un lien social. Il répète également que les lieux publics sont des lieux de prédilection pour la commission d'infractions. La mesure contestée n'est donc pas déraisonnable.

A.20. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 5191 et dans l'affaire n° 5204 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, qui consacre le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Un sixième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 est pris de la violation de la même disposition constitutionnelle, combinée avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est soutenu qu'en pénalisant le comportement des femmes qui portent le voile intégral alors qu'aucune activité criminelle ou délictueuse ne peut leur être reprochée, et en les stigmatisant ainsi comme constituant une menace à la sécurité publique, la loi, en l'absence de justification sérieuse et légitime, porterait gravement atteinte à leur dignité.

A.21. D'après le Conseil des ministres, cette critique faite à la loi serait de pure opportunité. Il appartiendrait, en effet, au législateur, dans la marge d'appréciation dont il dispose, de fixer les normes sociales de la vie en Belgique. Le Conseil des ministres renvoie, pour le surplus, aux considérations émises à propos de la liberté de religion. Il ajoute que l'interdiction prévue par la loi, loin de constituer un traitement inhumain ou dégradant, permettrait de veiller à l'émancipation de la personne humaine et, partant, à sa dignité.

A.22.1. Les parties requérantes répondent qu'une loi d'interdiction générale porte atteinte à la dignité des femmes qui souhaitent porter le voile intégral. A leur estime, la notion de dignité est subjective et est basée, en l'espèce, sur un choix de vie, au regard des recherches spirituelles et religieuses individuelles de ces femmes, sur lesquelles se fonde leur vie.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 répètent qu'il s'agit, dans leur chef, d'une décision personnelle et volontaire qui ne porte atteinte au droit de personne.

Quant à l'égalité hommes-femmes qui serait recherchée, à l'estime des parties requérantes, des différences existant entre ceux-ci concernant leurs droits et libertés, qui ont été voulues par les intéressés et non imposées par des dispositions normatives obligatoires ne constitueraient pas nécessairement une atteinte à ce principe d'égalité. Les parties requérantes notent d'ailleurs que certains postes dans d'autres religions sont exclusivement réservés aux hommes de même que certaines traditions vestimentaires ne s'appliquent qu'à ces derniers. Dès lors qu'en Belgique, il n'existe pas d'obligation légale pour les femmes de porter le niqab ou le voile intégral, celles-ci demeureraient libres de le porter ou non, pour quelque motif que ce soit.

Il est ajouté, dans l'affaire n° 5290, que la loi attaquée s'inscrit dans le cadre particulier des discriminations dont souffriraient manifestement les musulmans en Europe et dont Amnesty International se serait fait l'écho. Le

Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies aurait été particulièrement sensible à cette question dans sa décision *Ranjit c. Etat français* du 29 juillet 2011.

A.22.2. La partie requérante dans l'affaire n° 5204 soutient, pour sa part, que la nouvelle loi porte atteinte à son sentiment de dignité, tandis que l'obligation que cette loi prescrit et la motivation qui la sous-tend sont un traitement dégradant au regard du principe fondamental de dignité.

A.23. Le Conseil des ministres répond une fois encore que les critiques faites par les parties requérantes sont de pure opportunité et ajoute qu'il se réfère aux considérations qu'il a émises dans son mémoire au sujet de la liberté de religion et de son expression.

En ce qui concerne la décision du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies à laquelle il est fait référence, le Conseil des ministres relève qu'elle concernait le port d'un turban, lequel ne masque pas le visage au point de rendre la personne non identifiable.

A.24. Le sixième moyen dans l'affaire n° 5191 et le neuvième moyen dans l'affaire n° 5204 sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Un septième moyen, pris de la violation des mêmes dispositions, lues en combinaison également avec l'article 1er du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est soulevé dans les affaires n°s 5244 et 5290.

En l'espèce, les parties requérantes dans les affaires n°s 5191 et 5204 allèguent l'existence d'une discrimination dans l'exercice des droits et des libertés fondamentaux consacrés par les articles 12, 19, 22 et 23 de la Constitution ainsi que par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à ladite Convention consacrant la liberté de circulation et, enfin, par l'article 18, paragraphes 1, 2 et 3, l'article 19, paragraphes 1 et 2, et l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Après avoir distingué les notions de discriminations actives et passives ainsi que de discriminations directes et indirectes et après avoir exposé la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme consacrée aux discriminations indirectes, les parties requérantes soutiennent en l'espèce que la loi attaquée crée, en dépit de la généralité de ses termes, une situation de discrimination passive et indirecte. A leur estime, les femmes portant le voile intégral se trouvent dans une situation fondamentalement différente des citoyens belges qui ne sont pas de confession musulmane, pour lesquels les dispositions légales attaquées sont beaucoup moins contraignantes ou, en tout cas, ne touchent pas à l'exercice de libertés fondamentales protégées.

En ce qui concerne la partie requérante dans l'affaire n° 5204, le Conseil des ministres soutient que le moyen doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt dès lors qu'est alléguée l'existence d'une discrimination en la défaveur des femmes musulmanes.

Il ajoute que les requêtes reposent sur une erreur d'interprétation dès lors que la loi ne vise pas que le port du voile intégral; la loi ne créerait dès lors pas de distinction fondée sur le sexe ou la religion.

A.25. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes reprennent les considérations contenues dans leur requête relativement à ce moyen. La partie requérante dans l'affaire n° 5204 précise toutefois, la concernant, qu'elle aurait suffisamment montré en quoi elle disposait d'un intérêt à agir, ce qui ne lui interdirait pas de développer d'autres arguments de nature à justifier l'annulation de la loi.

A.26. Le Conseil des ministres répond que la critique repose ici sur un procès d'intention fait au législateur belge. En effet, celui-ci ne vise pas que le port du voile intégral, tel que cela ressort des travaux préparatoires de la loi.

A.27. Le septième moyen dans l'affaire n° 5191 et les sixième et septième moyens dans l'affaire n° 5204 sont pris de la violation des articles 14, 17 et 18 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce moyen est également soulevé par les parties requérantes dans les affaires n°s 5244, 5289 et 5290, au titre de huitième

moyen, qui est également pris de la violation de l'article 54 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il serait manifeste, à la lecture des motifs et des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi attaquée, que les limitations qui ont été apportées par celle-ci aux libertés constitutionnelles également protégées par la Convention européenne des droits de l'homme ne sont en aucune manière appliquées dans le but pour lequel elles sont annoncées, à savoir la sécurité. Les motifs seraient en réalité instrumentalisés pour justifier une interdiction qui trouve son fondement dans un sursaut identitaire et communautariste.

La partie requérante dans l'affaire n° 5204 allègue également que l'interdiction générale que contient la disposition attaquée met en cause le principe même des droits et libertés fondamentaux. Il est également soutenu que les raisons invoquées pour son adoption contredisent le texte de la loi.

A.28. D'après le Conseil des ministres, ici encore, les requêtes reposeraient sur une interprétation erronée de la loi dès lors que celle-ci ne vise pas que le port du voile intégral.

Il précise également que l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 54 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne traitent de l'interdiction de l'abus de droit. Or, cette question serait étrangère au présent cas. La référence à l'article 18 de la Convention serait également sans pertinence dès lors que, comme le confirme la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, cette disposition n'a pas de rôle indépendant.

A.29. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes reproduisent, ici encore, les considérations émises dans leur requête en indiquant que la loi crée en l'espèce des limitations à l'exercice de libertés individuelles qui dépassent ce qui est prévu par la Convention.

A.30. Quant au Conseil des ministres, il reproduit dans son mémoire en réplique les arguments de son mémoire consacré au moyen.

A.31. Un dernier moyen dans l'affaire n° 5204 et un cinquième moyen dans l'affaire n° 5289 sont pris de la violation de l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme au motif que la loi attaquée limiterait de manière considérable la liberté de circulation dans l'espace public.

A.32. D'après le Conseil des ministres, ce moyen doit être rejeté au motif que la liberté de circulation n'est pas ici en cause. Il ajoute, pour le surplus, qu'il a déjà été démontré que les buts poursuivis par le législateur sont légitimes et que le législateur a veillé à respecter le principe de proportionnalité.

A.33. En réponse au mémoire du Conseil des ministres, les parties requérantes reproduisent, pour leur part, les arguments contenus dans leur requête.

A.34. Un sixième moyen dans l'affaire n° 5289 est pris de la violation de la liberté d'association consacrée par l'article 27 de la Constitution et par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

D'après la partie requérante, cette liberté serait menacée par le fait que la loi l'expose dans l'espace public à une surveillance généralisée et exige une identifiabilité permanente.

A.35. Le Conseil des ministres soutient que ce moyen manque de sérieux et repose sur une interprétation erronée de la loi attaquée. La loi ne limiterait en effet en rien la liberté d'association des citoyens dès lors qu'elle ne concerne que le port de certains vêtements ou accessoires masquant ou dissimulant en tout ou en partie le visage.

A.36. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante n'ajoute pas d'argument complémentaire à sa requête.

Quant aux interventions

A.37.1. La commune d'Etterbeek, partie intervenante dans l'affaire n° 5191, commence par indiquer que le niqab est une étoffe complétée de voiles pour couvrir les cheveux et le visage où ne subsiste qu'une fente pour les yeux. Elle déclare que le port de ce vêtement par les femmes n'est pas une obligation religieuse mais plutôt une tradition sociale et culturelle. Elle précise également qu'aucune autorité belge n'impose à qui que ce soit le port de pareil vêtement et qu'il ne s'agit pas davantage d'une habitude socioculturelle communément partagée.

A.37.2. Quant au fond, après avoir exposé, à la lecture des travaux préparatoires de la loi attaquée, les motifs qui ont sous-tendu son adoption, la commune d'Etterbeek procède à un arbitrage entre divers droits et libertés individuels qui coexistent. Elle précise que le droit d'avoir, de ne pas avoir, d'adopter, de manifester, de partager une religion ou une conviction et d'en changer, suppose le plein exercice de choix personnels pouvant être inspirés, limités ou relativisés par l'aspiration, vécue par une même personne, à la jouissance d'autres libertés individuelles. Il incomberait aux autorités publiques de rechercher un équilibre entre, d'une part, la coexistence des individus et, d'autre part, le respect, pour chacun, de son cheminement personnel.

A.37.3. La partie intervenante fait valoir que l'article 563*bis* du Code pénal est une loi suffisamment prévisible au sens de l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et poursuit l'un des buts légitimes énumérés par ladite disposition, à savoir la préservation de la sécurité publique.

A.37.4. Quant à la nécessité de la mesure, la partie intervenante rappelle que la loi a été adoptée par la Chambre des représentants par 129 votes favorables, 1 vote négatif et 2 abstentions. Elle ajoute qu'il y aurait un déséquilibre fondamental entre les usagers de l'espace public, ce qui peut engendrer un sentiment d'insécurité et d'infériorité pour les passants non dissimulés vis-à-vis de la personne qui circule dans l'espace public le visage dissimulé. Il est encore allégué que le recours à la loi présente l'avantage de se détacher des particularités locales pouvant entraîner des difficultés à l'égard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi. Toutefois, les communes sont encore habilitées à prévoir, dans leurs règlements et ordonnances, une amende administrative d'un maximum de 250 euros en cas d'infraction à la disposition du Code pénal attaquée en l'espèce.

A.37.5. La partie intervenante relève que la loi incrimine tous ceux qui se présentent dans un lieu accessible au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables. S'il ne fait aucun doute que l'article 563*bis* nouveau du Code pénal prohibe le port dans les lieux accessibles au public, entre autres, de la burqa ou du niqab, il ne vise en revanche pas le hijab, communément appelé voile islamique, dès lors que celui-ci couvre les cheveux et le cou mais non le visage.

A.37.6. La partie intervenante précise encore que l'article 563*bis* sanctionne celui qui n'est pas identifiable et non celui qui n'a pas été identifié. Il ne suffit donc pas que la personne dont le visage est dissimulé consente sans difficulté à un contrôle d'identité pour que l'infraction ne soit pas considérée comme établie. La partie intervenante insiste ainsi sur la circonstance qu'aucune personne ne peut s'arroger, à la faveur de sa liberté religieuse, le pouvoir de décider à quels moments et en fonction de quelles conditions elle accepterait de se découvrir dans l'espace public. En effet, l'appréciation des exigences de la sécurité publique devrait nécessairement être déléguée à l'autorité publique.

A.37.7. Quant à la notion de « lieux accessibles au public », le législateur aurait choisi de privilégier celle-ci par rapport à celle du seul espace public. Cette notion de lieu accessible au public est également utilisée à l'article 444 du Code pénal. Après avoir défini ce qui, à son estime, doit rentrer dans cette notion, la commune d'Etterbeek précise que l'article 563*bis* nouveau du Code pénal ne s'applique pas, par référence aux articles 479 et 480 du Code pénal, aux domiciles privés, résidences particulières, maisons, bâtiments, appartements, logements, loges, cabanes ou autres lieux privés servant à l'habitation ni aux dépendances d'une maison habitée, aux cours, aux basses cours, aux jardins et tous autres terrains clos ainsi qu'aux granges, écuries et tous autres édifices qui y sont enfermés, fussent-ils visibles depuis la voie publique.

A.37.8. Enfin, la première partie intervenante précise qu'il ne peut y avoir de condamnation pénale en présence d'une disposition légale ou réglementaire qui autoriserait, dans une situation ou une circonstance déterminée, la dissimulation, en tout ou en partie, du visage. Sont plus particulièrement visées, les manifestations festives telles que les carnivals, les fêtes d'halloween, les processions, les apparitions publiques de Saint-Nicolas ou du Père Noël, les courses de motos ou tout autre événement festif. Il s'agirait de se référer aux conditions des législations et réglementations particulières pour déterminer dans quelles circonstances précises le visage peut être masqué ou dissimulé dans les lieux accessibles au public.

A.38.1. En ce qui concerne les arguments développés par les parties requérantes dans leur mémoire quant à l'identifiabilité des personnes, la partie intervenante ajoute que l'identification potentielle dont il est question dans la loi ne doit pas être confondue avec le contrôle d'identité organisé par l'article 34, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Ce dernier établit le contexte dans lequel les vérifications d'identité doivent être effectuées tandis que la loi en cause tend plus largement à entourer d'une commodité suffisamment claire la libre circulation des personnes dans les lieux accessibles au public. La partie intervenante précise, à ce sujet, que les communes peuvent prévoir, dans leurs règlements communaux, une amende administrative de 250 euros en cas d'infraction à la disposition pénale contestée.

A.38.2. Quant au caractère suffisamment précis de la loi, la commune d'Etterbeek explique chacun des termes qui y sont employés afin de démontrer que celle-ci est suffisamment claire et n'envisage pas que la seule burqa et le niqab mais tout vêtement qui dissimule totalement ou partiellement le visage et empêche la personne d'être identifiable.

La partie intervenante examine ensuite la notion de « lieux accessibles au public », se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation, et ajoute, enfin, que la disposition contestée permet des dérogations dans certaines circonstances.

Elle conclut que, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les reproches adressés à la loi par les parties requérantes ne sont nullement justifiés.

A.39. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres prend acte de ce que la commune d'Etterbeek soutient et démontre que les moyens d'annulation soulevés par les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 ne sont pas fondés.

A.40.1. Dans son mémoire en intervention, l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », après avoir cité plusieurs extraits des travaux préparatoires de la loi attaquée, souligne les motifs qui ont justifié son adoption.

A.40.2. Quant au fond, l'association indique qu'elle se rallie au recours des parties requérantes et fait siens les moyens qui ont été développés par elles et qui sont considérés comme intégralement repris dans son mémoire.

Dans un premier temps, l'association soutient que la loi attaquée viole la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Après avoir exposé la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, la partie intervenante conteste la conception de ladite Cour dans la mesure où cette dernière ne s'estime pas compétente pour mettre en question les motifs d'un certain choix politique d'un Etat. A son estime, indépendamment de la question de savoir si une limitation à la liberté de religion est pertinente et proportionnée, un Etat doit en effet démontrer concrètement que le prétendu but peut effectivement être le but visé. Si un certain seuil de pertinence n'est pas dépassé ou s'il n'y a pas d'éléments qui permettent de dire qu'un des intérêts à protéger, tel l'ordre public, est réellement menacé, alors le but légitime devient inexistant.

D'après l'association, l'obligation de neutralité et d'impartialité de l'Etat est inconciliable avec une quelconque marge d'appréciation dont il disposerait en ce qui concerne la légitimité des convictions religieuses ou des modes d'expression de celles-ci. Si l'Etat dispose d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la portée et les modalités de réglementations relatives au port de signes distinctifs philosophiques, il appartient à la Cour européenne des droits de l'homme de vérifier si les mesures des Etats sont justifiées et proportionnées. Trois exigences devraient à cet égard être contrôlées : le caractère pertinent de la limitation, le choix de la

mesure qui affecte le moins la liberté en cause et la proportionnalité de la mesure. Dans ce cadre, le contexte concret de l'Etat semble déterminant pour l'appréciation que fait la Cour de la nécessité de la mesure.

Après avoir cité plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'association intervenante précise que la jurisprudence de ladite Cour a fait l'objet d'une forte critique notamment de la juge belge Tulkens qui, dans une opinion dissidente, aurait mis en question la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique. Pour la juge, il serait en effet fondamental que dans une telle société, des valeurs comme le sécularisme, l'égalité et la liberté soient conciliables plutôt que de les confronter. L'association intervenante se rallie à cette critique et en ajoute d'autres. Elle estime ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme admet trop facilement que le prétendu but légitime doit être réellement poursuivi. L'association estime également qu'il ne revient pas à une autorité publique de juger à des niveaux politiques et idéologiques une prescription en matière de vêtement dictée par une conviction religieuse. L'association regrette que la Cour, à cet égard, ne vérifie pas dans sa jurisprudence relative à l'interdiction du port du foulard si des alternatives à une telle interdiction n'offrent pas une garantie égale de protection de la démocratie ou si l'Etat ne dispose pas d'autres armes pour lutter contre l'effet prosélytique prétendu et manifestement non désiré du port du foulard.

L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » analyse ensuite la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à la liberté d'exprimer sa religion de même que la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'interdiction du port du foulard. Elle déduit tout d'abord de l'application des principes qui s'en dégagent que la loi attaquée viole la liberté d'expression.

A.40.3. Après avoir analysé la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat relative à la liberté d'expression, l'association intervenante indique, en ce qui concerne la loi attaquée, que le rapport qui a précédé son adoption prouverait que l'interdiction du foulard islamique vise le type de la burqa. Or, le port d'un vêtement qui dissimule le visage serait fréquent en dehors d'une certaine tendance du culte islamique lors d'événements et de manifestations à caractère artistique, philosophique ou encore politique.

Quant au caractère philosophique, il est soutenu que le culte catholique connaît traditionnellement le port du voile lors de mariages et d'enterrements, de même que dans un grand nombre de processions et de cortèges. Quant aux manifestations à caractère politique, il est indiqué que l'utilisation de déguisements et masques relève d'usages constants lors de représentations théâtrales ou autres. Enfin, relativement au caractère politique de la manifestation, l'utilisation de déguisements ou masques constituerait un moyen visuel puissant pour transmettre le message des manifestants ou dénoncer certaines situations qu'ils estiment intolérables.

Le port de tous ces vêtements serait donc interdit du fait de l'application de la loi, ce qui constituerait une limitation à la liberté de pensée, de conscience et de religion ainsi qu'à la liberté d'expression, sans que la loi ne poursuive un but légitime.

Il ressortirait, en effet, des travaux préparatoires de la loi que celle-ci vise en réalité uniquement à interdire le port d'une burqa par des musulmanes. Il n'y aurait dès lors aucun lien de nécessité ou de proportionnalité entre la mesure et l'objectif visé.

A.40.4. Il est encore soutenu que la disposition attaquée ne répond pas à un besoin social impérieux. Ainsi, dans le contexte belge, il ne serait pas question de laïcité, telle que celle-ci est connue en France. La Belgique connaît une tradition constitutionnelle de pluralisme actif où coexistent de manière visible les différentes conceptions philosophiques. L'article 24 de la Constitution, qui consacre la neutralité de l'enseignement, en serait une confirmation.

L'ingérence en cause ne pourrait non plus être justifiée pour préserver l'ordre public. Aucun motif de sécurité publique ne requerrait, en effet, une reconnaissabilité permanente. Ainsi, l'article 34, § 1er, de la loi sur la fonction de police permet aux fonctionnaires de police de contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs de croire que celle-ci pourrait troubler ou qu'elle a troublé l'ordre public. L'association intervenante renvoie également aux articles 51 à 53 du Code pénal. Il découlerait de l'ensemble de ces dispositions que si le port d'un vêtement qui dissimule le visage constituait un commencement d'exécution d'une infraction, il y aurait

tentative punissable et il pourrait être procédé à des recherches, à des poursuites et à des sanctions. L'association intervenante souligne encore que la loi attaquée néglige d'autres manières de se soustraire à une identification et à une reconnaissance, où le visage n'est pas dissimulé, comme un déguisement. La non-applicabilité de la disposition en cause, lorsqu'un règlement de police est pris dans le cadre d'activités festives, prouverait encore que l'ordre public est un motif fallacieux.

Quant à l'objectif de sécurité juridique, l'association intervenante soutient que celui-ci semble être plutôt la conséquence de l'intervention des communes dans les limites de leur autonomie. Il ne pourrait leur être reproché à cet égard d'agir de manière différente. Les différences entre les communes seraient au contraire de nature à démontrer qu'elles ne sont pas toutes convaincues de l'opportunité ou même de la légalité d'une interdiction de vêtements dissimulant le visage. En outre, la même sécurité juridique aurait pu être obtenue en excluant une interdiction communale de vêtements dissimulant le visage.

A.40.5. L'association intervenante insiste encore sur le fait que les auteurs de la proposition de loi ont mis l'accent sur les griefs de principe contre le port de la burqa. D'après la partie intervenante, même s'il devait être admis que celle-ci doive être considérée comme l'extériorisation de l'exclusion de la femme de la société, elle ne voit pas comment de telles considérations pourraient justifier l'interdiction instaurée.

L'association relève encore que dans l'interprétation politico-idéologique que fait le législateur de la burqa, celle-ci serait le symbole de l'oppression de la femme. Or, il est relevé que cette oppression n'est pas sanctionnée. Tout au plus en cas de contrainte, la porteuse de la burqa peut-elle se prévaloir de la cause de justification de l'article 71 du Code pénal. La loi contestée ne comporte aucune sanction vis-à-vis de ceux qui obligent la porteuse de la burqa à la porter, de sorte que la loi attaquée manque son prétendu objectif.

A.40.6. Cette loi serait encore disproportionnée par rapport au but poursuivi. L'association commence par constater à cet égard qu'il est imposé une interdiction de se rendre méconnaissable, même partiellement, sans aucune audition des personnes intéressées et uniquement sur la base d'un nombre de lieux communs sur la prétendue signification politico-idéologique de la burqa. La référence aux travaux préparatoires de la loi française serait à cet égard inutile dès lors que la structure de l'Etat français se caractérise par le principe de laïcité qui est inconnu dans la tradition constitutionnelle belge. La loi attaquée serait également disproportionnée du fait de son caractère général, permanent et non orienté mais également du fait du choix du législateur de réprimer au pénal l'infraction.

A.40.7. L'association intervenante soutient encore que la loi attaquée viole la liberté de la personne consacrée par l'article 12 de la Constitution.

Après avoir cité plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle consacrés à cette liberté, l'association soutient que la loi attaquée constitue une ingérence injustifiée et disproportionnée dans le droit au libre port d'un vêtement en tant qu'aspect de la liberté individuelle.

A.40.8. D'après l'association intervenante, la loi attaquée violerait encore le principe de la légalité en matière pénale. Après avoir cité plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de cassation, l'association intervenante indique que les termes « le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie » n'ont pas de contenu normatif suffisamment précis pour pouvoir définir une infraction. Il en serait de même pour les termes « de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables ». Il faudrait admettre que d'autres formes de tenues que celle de la burqa, qui seraient de nature à compromettre la reconnaissabilité de la personne, seraient également interdites. Il en serait ainsi de toutes sortes d'accessoires de mode ou du port de perruques. Le juge serait livré à lui-même, sans le moindre critère pour délimiter l'applicabilité de la loi.

A.40.9. L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » conclut son mémoire par quelques faits à prendre en considération. Elle insiste ainsi sur la circonstance que la loi attaquée trouverait incontestablement son origine dans le port de la burqa en Belgique, témoignant d'une tension accrue au sein de la société à l'égard de l'extériorisation de certaines convictions religieuses à l'aide du port d'un vêtement. L'association précise encore que le rapport entre l'Eglise et l'Etat est un difficile exercice d'équilibre, non seulement sur le plan du contenu à donner à la neutralité dont doit témoigner l'autorité publique mais aussi sur le plan des rapports mutuels entre les

citoyens et des groupes de notre société. Si la liberté de religion peut connaître certaines limites, il faut avoir égard au fait que le contenu à donner à cette liberté est évolutif et que le législateur peut tenir compte des changements survenus en matière de mœurs et de coutumes ainsi que des évolutions du vécu religieux qui impliqueraient une menace pour les droits fondamentaux. La liberté de religion serait totalement vidée de sa substance d'après l'intervenante si une limitation était autorisée parce que la simple extériorisation d'une conviction religieuse choque, inquiète ou blesse l'Etat ou un groupe déterminé de la population.

L'association insiste enfin sur le fait que ce n'est pas seulement dans le cadre du vécu religieux ou d'une expression que le droit au libre port d'un vêtement peut être exercé ou protégé et qu'il ne constitue dès lors pas un privilège des partisans d'une conviction religieuse.

A.41.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres indique, quant à la recevabilité de l'intervention, que l'association n'a pas joint une copie de la décision du conseil d'administration d'introduire une requête en intervention ni la preuve de la publication de ses statuts au *Moniteur belge*.

A.41.2. Sur le fond, le Conseil des ministres soutient que les arguments de l'association ne diffèrent pas de ceux de la partie requérante dans l'affaire n° 5191. Il ajoute que c'est bien en vain que l'association tente de discréditer la loi en citant des exemples de port de masques ou de voiles lors de cérémonies catholiques ou par des acteurs lors de représentations théâtrales. Ces exemples ne seraient qu'anecdotiques et il ne serait pas démontré que ce type de vêtements cache ou dissimule le visage. Le Conseil des ministres relève encore que la disposition en cause prévoit des exceptions, notamment pour des hypothèses où une ordonnance de police autorise le port d'un masque ou d'un voile à l'occasion d'une manifestation festive. Le port de ce type de vêtements est en revanche interdit lorsqu'il s'agit de manifestations politiques.

D'après le Conseil des ministres, il serait sans pertinence d'invoquer la laïcité de l'Etat. Cet argument n'a d'ailleurs pas été avancé dans les travaux préparatoires de la loi.

Pour le reste, le Conseil des ministres renvoie à son mémoire dans l'affaire n° 5191.

A.42.1. Dans son mémoire en intervention dans l'affaire n° 5244, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » prend un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 12 de la Constitution lu à la lumière des articles 5 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 9 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que des articles 9 et 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. A l'estime de l'association, la loi en cause porterait atteinte par nature et par essence au principe de subsidiarité du droit pénal et, partant, à la liberté individuelle.

A.42.2. A titre préliminaire, l'association intervenante rappelle la nature des principes généraux de droit. Elle précise que la Cour a intégré ces principes parmi les normes de contrôle à l'aune desquelles elle évalue la constitutionnalité des normes législatives qui lui sont soumises, à la condition que le moyen démontre que la violation du principe en cause révèle celle d'une norme pour le respect de laquelle la Cour est compétente.

A.42.3. L'association intervenante précise ensuite que, compte tenu de la nature pénale de la norme visée par le mémoire qu'elle a introduit, une attention spécifique doit être portée aux principes généraux de droit pénal. Ceux-ci ont également été reconnus comme faisant partie des normes de contrôle de la Cour dès l'instant où une disposition dont le respect relève de sa compétence peut illustrer l'importance du principe invoqué.

A.42.4. Dans un deuxième temps, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » expose le contenu du principe général de subsidiarité du droit pénal selon lequel, lorsqu'une disposition non pénale permet d'atteindre l'objectif poursuivi par l'adoption de la mesure, le recours au droit pénal est interdit. Ce principe de subsidiarité serait intrinsèquement lié aux droits fondamentaux et libertés individuelles dès l'instant où l'objet même du droit pénal est d'y porter atteinte. Cette observation expliquerait que le principe général de subsidiarité du droit pénal soit implicitement mais certainement au cœur de normes constitutionnelles et conventionnelles qui encadrent la possibilité d'utiliser l'outil pénal. Ainsi, le principe de subsidiarité serait illustré par le principe de la légalité des incriminations consacré par l'article 12 de la Constitution, l'article 7 de la Convention européenne des droits de

l'homme, l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Deux autres règles découleraient du principe de légalité : celle de l'interprétation stricte du droit pénal, d'une part, celle de la non-rétroactivité des incriminations, d'autre part.

L'association intervenante ajoute que le principe général de subsidiarité du droit pénal est lié à celui de la nécessité tant en ce qui concerne le choix des incriminations que celui des peines.

Le principe de subsidiarité implique également celui de la proportionnalité. Ainsi convient-il de s'interroger sur le fait de savoir si l'incrimination et la peine encourue sont en adéquation avec la gravité du comportement qu'elles visent à sanctionner.

A.42.5. L'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » présente ensuite les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que de plusieurs juridictions constitutionnelles, dont la Cour, qui auraient reconnu ne serait-ce qu'en germe l'existence du principe général de subsidiarité du droit pénal.

Concernant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est soutenu que le premier critère qui serait pris en compte par la Cour et qui rendrait possible l'incrimination d'un comportement viserait la gravité que présente celui-ci et le danger qu'il fait planer sur la sécurité publique. Un tel critère serait manifestement absent dans le cadre de la disposition attaquée.

Deux autres critères devraient également être rencontrés, en l'occurrence la qualité de la victime, d'une part, et la qualité de l'auteur, d'autre part.

L'association intervenante conclut à l'égard de ces trois critères que l'article 563*bis* du Code pénal en cause viole le principe général du droit de la subsidiarité du droit pénal tel qu'il est consacré par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans la mesure où il vise un comportement qui ne met pas intentionnellement en péril l'intégrité physique d'autrui et qui émane d'une personne privée qui ne crée aucune victime qui devrait être protégée.

A.42.6. L'association cite ensuite plusieurs décisions de juridictions constitutionnelles qui permettraient de déduire l'existence d'un mouvement aboutissant à faire du droit pénal une arme de dernier ressort dont les usages en termes de criminalisation primaire sont soigneusement encadrés. La jurisprudence de la Cour s'inscrirait dans cette perspective. L'arrêt n° 157/2004 est cité à l'appui de cette thèse.

Il est allégué qu'en l'état, la nouvelle incrimination établie par l'article 563*bis* du Code pénal contesté est insuffisamment précisée pour satisfaire à l'exigence du principe de subsidiarité du droit pénal. Les notions matérielles de lieux accessibles au public ou de dissimulation partielle du visage seraient à ce point vagues qu'elles ne permettraient à aucun justiciable d'envisager sa conduite conformément à la loi.

En ce qui concerne plus particulièrement la disposition attaquée, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » soutient que, sous couvert d'adopter une loi générique sur la dissimulation du visage, était clairement visée la pratique plus spécifique de certaines femmes de confession musulmane. Or, la pénalisation de ce type de comportement aurait fait l'objet de critiques récurrentes de la part d'autorités majeures qui, bien que ne liant pas la Belgique, devraient guider son appréciation. Il est ainsi fait état de la résolution 1743 intitulée « Islam, islamisme et islamophobie en Europe » et à la recommandation 1920 que l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adoptées le 23 juin 2010. Ces textes reposeraient sur deux arguments essentiels. D'une part, en raison de sa dimension stigmatisante, le droit pénal ne serait pas l'outil adéquat pour participer au respect de la dignité des personnes. D'autre part, il existerait inévitablement des procédés, voire même des interdits, qui ne présentent pas cet écueil de stigmatisation et qui sembleraient dès lors plus indiqués.

A l'argument qui pourrait être rétorqué de la faiblesse des sanctions encourues, il est répondu qu'en cas de récidive, l'emprisonnement prévu pourrait dépasser les douze jours. A la peine prononcée voire effectivement

accomplie s'ajouterait la stigmatisation produite par l'existence d'un casier judiciaire. L'existence d'un tel casier pourrait participer à la relégation sociale et économique des femmes qui souhaiteraient s'engager sur le marché du travail et se verraient réclamer un extrait de casier judiciaire vierge par un employeur potentiel. Il existerait donc un *hiatus* entre l'objectif poursuivi et l'effet concret qu'engendrerait l'application de la loi.

L'association intervenante relève que d'autres instruments existent, qui permettent d'atteindre efficacement l'objectif poursuivi, tels que des règlements destinés à sanctionner administrativement la dissimulation totale ou partielle du visage.

A.42.7. A titre subsidiaire, l'association intervenante relève que le principe général de subsidiarité du droit pénal s'accompagne, au niveau de la fixation de la peine, d'un principe de subsidiarité en droit pénal qui commande que parmi le choix des peines possibles, le législateur ne prévoit que celle qui est proportionnée à la gravité du comportement. Or, manifestement, la sanction prévue par la disposition attaquée serait hors de toute proportion. Concernant ce principe, il ressortirait de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que celle-ci appelle les autorités des Etats parties à faire preuve de retenue dans l'usage de la voie pénale. D'après l'association intervenante, l'acharnement répressif et l'application d'une peine disproportionnée aux faits poursuivis pourraient constituer un traitement inhumain ou dégradant prohibé par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est d'ailleurs sur la base de cet article 3 que la Cour de cassation s'estimerait compétente pour vérifier le respect du principe de proportionnalité des sanctions infligées par les organes disciplinaires des ordres professionnels. L'association intervenante relève que le principe de subsidiarité en droit pénal a également fait l'objet d'une jurisprudence importante de la Cour de justice de l'Union européenne à laquelle la Cour s'est d'ailleurs référée dans l'arrêt n° 81/2007.

L'association conclut en indiquant que le fait de dissimuler le visage sans qu'aucune infraction n'ait été commise ne justifie aucune peine de prison aussi faible soit-elle. En prévoyant une telle peine, le législateur aurait outrepassé la marge d'appréciation qui lui revient et aurait violé, partant, le principe général de droit de la subsidiarité en droit pénal.

A.43.1. Le Conseil des ministres répond que si la partie intervenante plaide manifestement en faveur de la reconnaissance d'un principe de subsidiarité du droit pénal, elle n'en démontre pas l'existence en droit positif. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme cités seraient irrelevants à cet égard.

A l'estime du Conseil des ministres, la création par la Cour d'un tel principe ne serait pas nécessaire et serait source d'insécurité juridique. Le principe de la légalité des infractions et des peines serait suffisant, et surtout les exigences de nécessité et de proportionnalité de la sanction pénale. Reconnaître un principe de subsidiarité obligerait le législateur à chaque fois qu'il intervient à démontrer qu'aucune autre mesure ne permettrait d'atteindre l'objectif fixé et le priverait d'un pouvoir d'appréciation qui lui appartient.

A.43.2. Le Conseil des ministres ajoute que s'il fallait reconnaître l'existence d'un tel principe, celui-ci est respecté en l'espèce dans la mesure où le législateur a organisé un système de répression alternative. La seule sanction administrative ne permettrait pas de contrer des manœuvres de provocation, le Conseil des ministres songeant aux cas où l'amende serait payée par des personnes fortunées à grand renfort de publicité.

A.43.3. Il est encore indiqué que s'agissant du cas des femmes qui portent le voile intégral pour des raisons religieuses, la loi en cause constitue un début et non une fin, d'autres mesures devant être envisagées en vue de l'émancipation de ces femmes.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 1er juin 2011 « visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage ».

Cette loi dispose :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2. Dans le Code pénal, il est inséré un article 563*bis* rédigé comme suit :

‘ Art. 563*bis*. Seront punis d'une amende de quinze euros à vingt-cinq euros et d'un emprisonnement d'un jour à sept jours ou d'une de ces peines seulement, ceux qui, sauf dispositions légales contraires, se présentent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

Toutefois, ne sont pas visés par l'alinéa 1er, ceux qui circulent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables et ce, en vertu de règlements de travail ou d'une ordonnance de police à l'occasion de manifestations festives. ’

Art. 3. A l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale, inséré par la loi du 13 mai 1999 et modifié par les lois des 7 mai 2004, 17 juin 2004, 20 juillet 2005, 15 mai 2006, 25 janvier 2007 et 15 mai 2007, les modifications suivantes sont apportées :

1. dans le § 2, alinéa 3, les mots ‘ ou 563, 2° et 3° ’, sont remplacés par les mots ‘ 563, 2° et 3°, et 563*bis* ’;

2. dans le § 7, 1°, les mots ‘ ou 563, 2° et 3° ’ sont remplacés par les mots ‘ 563, 2° et 3°, et 563*bis* ’;

3. dans le § 8, alinéa 2, les mots ‘ et 563, 2° et 3° ’ sont remplacés par les mots ‘ 563, 2° et 3°, et 563*bis* ’ ».

Quant à la recevabilité du recours dans les affaires n^{os} 5204 et 5289

B.2.1. Le Conseil des ministres soutient que l'intérêt à agir des parties requérantes dans les affaires n^{os} 5204 et 5289 se confond avec l'intérêt populaire.

B.2.2.1. La partie requérante dans l'affaire n° 5204 est une femme de nationalité belge, qui vit en Belgique et se dit athée. Elle estime disposer d'un intérêt personnel à agir au motif que la préservation des droits fondamentaux dans notre société la concernerait directement.

La loi attaquée affecterait ainsi sa liberté de se vêtir, de s'exprimer librement sur le plan vestimentaire et de circuler librement sur la voie publique.

La partie requérante prétend également que l'exigence d'identifiabilité à tout moment et en tout lieu dans l'espace public l'atteindrait dans l'exercice de plusieurs de ses droits fondamentaux. Le manque de précision de ce terme impliquerait également qu'elle pourrait être verbalisée à tout moment dans l'espace public.

Enfin, elle soutient que c'est tout l'édifice de la protection des droits fondamentaux qui serait en danger et plus particulièrement la liberté religieuse, ce qui la concernerait directement dès lors qu'il s'agit d'un « patrimoine commun ».

B.2.2.2. Le requérant dans l'affaire n° 5289 précise qu'il est de nationalité belge, vit en Belgique, ne porte pas le voile intégral et n'est pas de confession musulmane.

A son estime, en exigeant que chaque citoyen soit identifiable en permanence dans l'espace accessible au public, la loi introduirait une nouvelle obligation d'« identifiabilité » qui pourrait l'exposer à des sanctions pénales si, pour des motifs tout à fait légitimes, il venait à porter un vêtement qui dissimule son visage tel que des lunettes, un chapeau, une casquette ou une cagoule. L'imprécision de la loi rendrait encore plus difficile la possibilité pour le requérant d'ajuster son comportement pour se conformer à celle-ci.

La loi porterait ainsi atteinte à sa liberté de se vêtir, à sa vie privée, à sa liberté de s'exprimer sur le plan vestimentaire, de circuler sur la voie publique et de s'associer, sans surveillance des pouvoirs publics.

B.2.3. L'article 142 de la Constitution et l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique qui introduit un recours en

annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée. Il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.2.4. Une loi qui prévoit une peine privative de liberté touche à un aspect à ce point essentiel de la liberté du citoyen qu'elle n'intéresse pas que les seules personnes qui font ou ont fait l'objet d'une procédure répressive. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner les éléments allégués par les requérants comme étant spécifiques à leur situation personnelle.

B.3. Les recours sont, partant, recevables.

Quant aux origines de la loi et à ses objectifs

B.4.1. Comme le précisent les développements de la proposition de loi qui a mené à l'adoption de la loi attaquée, celle-ci entendait reprendre le texte du projet adopté en séance plénière par la Chambre des représentants sous la précédente législature (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, p. 3).

B.4.2. Les auteurs de la proposition entendaient souscrire à un modèle de société faisant prévaloir l'individu sur ses attaches culturelles, philosophiques ou religieuses. C'est ainsi qu'ils préconisaient d'interdire le port, dans l'espace public, de tout vêtement dissimulant totalement ou de manière principale le visage, insistant sur le fait que cette interdiction ne reposait pas seulement sur des considérations d'ordre public mais plus fondamentalement sur des considérations sociales, indispensables à l'estime des auteurs de la proposition, au « vivre ensemble » dans une société émancipatrice et protectrice des droits de tous et de chacun (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/001, p. 5, et *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, p. 5).

En ce qui concerne l'objectif de sécurité publique et juridique, on peut lire ce qui suit :

« Dans la mesure où chaque personne circulant sur la voie publique ou dans les lieux publics doit être identifiable, le port de vêtement masquant totalement le visage pose

d'évidents problèmes quant à la sécurité publique. Pour interdire ce type de comportements, de nombreuses communes se sont dotées de règlements en vue d'interdire le port de tels vêtements, tout en permettant d'y déroger à l'occasion d'événements spécifiques. Toutefois, force est de constater que, dans une même ville, certaines communes ne prescrivent pas pareilles interdictions. Cette différenciation des régimes entraîne une forme d'insécurité juridique intenable pour les citoyens ainsi que pour les autorités chargées de sanctionner ce type de comportement.

Les auteurs estiment donc qu'il est souhaitable que cette question soit réglée au niveau fédéral de manière à ce que la même règle s'applique à l'ensemble du territoire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/001, pp. 5-6, et *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, pp. 5-6).

Quant au « vivre ensemble », les auteurs de la proposition ont justifié leur position comme suit :

« Au-delà de cet aspect purement sécuritaire, les vêtements cachant totalement ou de manière principale le visage, nous interpellent également au niveau de leur principe. Fondamentalement, tout comme Levinas, nous estimons que c'est par le visage que se manifeste notre humanité.

Elisabeth Badinter a posé, dans le cadre de son audition au sein de la mission d'information sur la burqa, instituée à l'Assemblée nationale française, une analyse pertinente sur le problème de socialisation que pose ce type de vêtement.

Bien qu'elle se soit exprimée sur la problématique particulière de la burqa ou du niqab, nous estimons que cette analyse porte un message plus universel encore et peut s'appliquer de manière plus générale à tout ce qui vise à dissimuler l'humanité présente en chacun de nous. [...]

Dans une société où nous postulons comme préalable indispensable au mieux vivre ensemble, une rencontre entre tous et l'élaboration d'un pacte citoyen commun, permettant de représenter la société dans sa composition nouvelle, nous affirmons ne pouvoir renoncer au principe du 'Reconnaître pour connaître' » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52- 2289/001, pp. 6-7, et *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, pp. 6-7).

B.4.3. Un débat avait déjà été mené en commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des représentants sous la précédente législature. Outre les objectifs précités, nombreux sont les parlementaires qui ont également exprimé le souci de préserver le principe d'égalité entre les hommes et les femmes. Le port d'un vêtement couvrant complètement le visage était ainsi perçu comme « une régression choquante au regard des femmes pour leurs droits, leurs libertés et l'égalité des hommes et

des femmes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/005, p. 7), « une atteinte aux droits fondamentaux de la femme », « un symbole de soumission » (*ibid.*, pp. 10-11), ou encore une violation de sa dignité (*ibid.*, pp. 15, 27 et 30).

B.4.4. Ces préoccupations ont été rappelées lors des discussions qui se sont tenues au sein de la même commission une année plus tard, de même qu'à l'occasion du débat en assemblée plénière de la Chambre des représentants.

L'objectif sécuritaire a à nouveau été avancé, le législateur estimant « tout à fait inacceptable que quelqu'un ne puisse être identifié dans l'espace public » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, pp. 10 et 13; *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, CRIV 53 PLEN 030, pp. 54, 68, 71).

La protection de la liberté et de la dignité de la femme a encore été évoquée (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, pp. 9, 10 et 12; *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, CRIV 53 PLEN 030, pp. 54, 56 à 59, 66 et 68).

Enfin, la dimension du vivre ensemble a également été soulignée à plusieurs reprises. On peut lire, à ce sujet, dans le rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur :

« Il est essentiel que l'on puisse continuer dans la construction d'une société démocratique par le dialogue et la rencontre. Quelqu'un dont seuls les yeux sont visibles ne permet pas une dynamique démocratique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, p. 10).

B.4.5. De plus longs développements y ont été consacrés en assemblée plénière, plusieurs parlementaires évoquant le rôle déterminant que joue le visage dans le contact social comme premier élément du dialogue et du respect de l'identité (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, CRIV 53 PLEN 030, pp. 54, 56).

L'un des auteurs de la proposition déclarait :

« On ne peut nier cet aspect sécuritaire et protectionnel. Toutefois, au-delà, il y a une raison encore plus fondamentale : le fait que nous sommes en charge, me semble-t-il, en tant que parlementaires, en tant que pouvoir législatif, de la protection et de la préservation de

l'espace public pour ce qu'il représente en tant qu'espace de liberté. Cette préservation de l'espace public me paraît être un devoir essentiel. Or l'espace public est en danger lorsque la liberté qui s'y exerce menace sa survie elle-même. Il n'y a pas de liberté sans limite, nous le savons ! D'ailleurs, la Convention européenne des droits de l'homme prévoit expressément que lorsqu'elle défend la liberté de culte ou la liberté d'aller et de venir, il y ait des possibilités de restriction à ces libertés; en effet, la liberté individuelle se heurte toujours plus ou moins à un certain moment à la liberté d'autrui.

Je pense que le corps même de cette proposition nous indique bien la nécessité de défendre le principe de reconnaissance qui est indissociable du droit. S'il n'y a plus de reconnaissance mutuelle ou de reconnaissance réciproque, il n'y a plus aucun fondement au droit. Que fait le droit sinon régir les relations entre individus ? Si ces individus ne savent plus se reconnaître, s'il n'y a plus de relation possible entre ces individus, il n'y a plus matière à régir les relations entre ces personnes. Donc, la reconnaissance mutuelle est un principe essentiel qui fonde le droit; je dirais même qu'il est antérieur au droit. De ce fait, tout ce qui porte atteinte à cette possibilité de reconnaissance mutuelle doit être combattu » (*ibid.*, p. 60).

B.4.6. Quant aux destinataires de la loi, un membre de la commission insistait sur le fait que s'il était clairement fait allusion à la burqa, cela pouvait également concerner toute personne qui a le visage dissimulé en tout ou en partie par une cagoule, une écharpe ou un casque (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, p. 9).

Un autre commissaire déclarait encore que sur le plan juridique, à la suite des observations émises, il convenait de rappeler que par rapport à quelqu'un qui porte un casque comme un motocycliste, un pompier, un soudeur, toutes les situations n'étaient évidemment pas visées par la proposition de loi. Par contre, un motocycliste qui entrait casqué dans un magasin et ne pouvait être reconnu, rentrait dans le cadre juridique visé (*ibid.*, p. 20).

Un amendement qui tendait à remplacer l'intitulé de la loi en vue d'interdire explicitement le port de la burqa ou du niqab (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/003, p. 1) a été rejeté lors du vote en commission (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, p. 23).

Quant au fond

B.5. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 est pris de la violation des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ainsi que de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire n° 5289, le premier moyen est également pris de la violation de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il est soutenu, dans une première branche du moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 ainsi que dans une deuxième branche du moyen dans l'affaire n° 5289, qu'en prévoyant une sanction pénale lorsque la personne concernée a le visage dissimulé en manière telle qu'elle n'est pas identifiable, la loi est rédigée de manière si vague qu'il est impossible ou en tout cas difficile de savoir ce qui est permis et ce qui ne l'est pas.

Dans une première branche du moyen dans l'affaire n° 5289, la partie requérante soutient que par sa généralité, la loi reste en défaut de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par « identifiabilité », par qui l'identification doit être faite et pour quels motifs.

Dans une deuxième branche du moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 ainsi que dans une troisième branche du même moyen dans l'affaire n° 5289, les parties requérantes prétendent que la notion de « lieux accessibles au public » ne permet pas, notamment pour des femmes qui portent le voile intégral, de prévoir avec suffisamment de précision quand elles sont ou non en infraction, vu l'absence de définition de cette notion.

B.6. Les articles 12 et 14 de la Constitution disposent :

« Art. 12. La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures ».

« Art. 14. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

L'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ».

Enfin, l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.

2. Rien dans le présent article ne s'oppose au jugement ou à la condamnation de tout individu en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels, d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations ».

B.7. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.8.1. En ce qui concerne le terme « identifiable », le Conseil des ministres précise dans son mémoire qu'il y a lieu de l'entendre dans son sens usuel comme « pouvant être reconnu ». Rien dans les travaux préparatoires ne fait apparaître qu'il y aurait lieu d'accorder une autre signification à cette notion que celle qui lui est conférée par le langage courant et le sens commun. Cette notion est suffisamment explicite pour que le justiciable soit raisonnablement capable de déterminer sa portée.

B.8.2.1. Quant à la notion de « lieux accessibles au public », celle-ci n'était pas prévue par la proposition initiale déposée à la Chambre sous l'ancienne législature. Cette proposition renvoyait en effet à la notion « d'espace public » ainsi définie :

« Pour l'application du présent article, on entend par ' espace public ' :

la voie publique, en ce compris les accotements et les trottoirs, les passages aériens et souterrains pour piétons, les chemins et servitudes de passage, les parcs, les jardins publics ainsi que les terrains de sports, plaines et aires de jeu, les bâtiments à vocation culturelle accessibles au public et bâtiments ou lieux fermés destinés à l'usage du public où des services peuvent lui être rendus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/001, p. 8).

La notion d'espace public et la définition qui en était ainsi donnée ont été abandonnées dans la proposition déposée lors de la législature qui a suivi, au profit de celle de « lieux accessibles au public » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, p. 8).

B.8.2.2. Bien que cette notion n'ait pas été définie explicitement, il ne peut être soutenu que celle-ci ne répondrait pas à la condition de prévisibilité de la loi pénale.

Dans un arrêt du 16 mars 1842, la Cour de cassation a défini « le lieu public » comme suit :

« En général tout ce qui n'est pas domicile privé ou résidence particulière doit être réputé lieu public. [...] Il y a deux espèces de lieux publics, ceux dont l'accès est ouvert indistinctement et à toute heure à tout le monde, tels que les rues, places etc., et ceux qui ne sont accessibles qu'à certaines personnes, à certaines heures ou sous certaines conditions » (*Pas.*, 1842, I, pp. 158-159).

En outre, nombre de lois y renvoient. Ainsi la notion de lieu public est-elle contenue dans les articles 66, 380*bis*, 383 et 444 du Code pénal.

La loi du 21 mars 2007 « réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance » dispose, en son article 2 :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° lieu ouvert : tout lieu non délimité par une enceinte et accessible librement au public;
 - 2° lieu fermé accessible au public : tout bâtiment ou lieu fermé destiné à l'usage du public, où des services peuvent lui être fournis;
 - 3° lieu fermé non accessible au public : tout bâtiment ou lieu fermé destiné uniquement à l'usage des utilisateurs habituels;
- [...] ».

La notion est encore définie à l'article 2, 3°, de la loi du 22 décembre 2009 « instaurant une réglementation générale relative à l'interdiction de fumer dans les lieux fermés accessibles au public et à la protection des travailleurs contre la fumée du tabac », qui dispose :

« 3° lieu accessible au public :

- a) lieu dont l'accès n'est pas limité à la sphère familiale;
- b) notamment les établissements ou bâtiments suivants :
 - i. lieux administratifs;
 - ii. gares;
 - iii. aéroports;
 - iv. commerces;
 - v. lieux dans lesquels des services sont fournis au public à titre gratuit ou moyennant paiement, y compris les lieux dans lesquels des aliments et/ou des boissons sont offerts à la consommation;
 - vi. lieux dans lesquels des malades ou des personnes âgées sont accueillis ou soignés;
 - vii. lieux dans lesquels des soins de santé préventifs ou curatifs sont prodigués;
 - viii. lieux dans lesquels des enfants ou des jeunes en âge scolaire sont accueillis, logés ou soignés;
 - ix. lieux dans lesquels un enseignement et/ou des formations professionnelles sont dispensés;
 - x. lieux dans lesquels des représentations sont données;
 - xi. lieux dans lesquels des expositions sont organisées;
 - xii. lieux dans lesquels des activités sportives sont exercées ».

B.8.2.3. Compte tenu de ce qu'il s'agit d'une notion communément employée par de nombreuses législations, il ne peut être admis qu'elle est à ce point vague qu'elle ne permettrait pas à chacun de savoir qu'au moment où il adopte un comportement, celui-ci serait susceptible d'engager sa responsabilité pénale. Le fait que le juge pourrait encore disposer d'un pouvoir d'appréciation dans certaines circonstances propres à l'affaire n'enlève pas à la loi son caractère suffisamment précis pour satisfaire au principe de la légalité pénale.

B.9. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 5244, 5289 et 5290 n'est pas fondé.

B.10.1. Le premier moyen dans l'affaire n^o 5191 est pris de la violation de l'article 19 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 est pris de la violation des mêmes dispositions, combinées avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

D'après les parties requérantes, bien que cela ne soit pas mentionné de manière explicite, la loi vise au premier chef les personnes qui portent le voile intégral pour des motifs de choix religieux. La mesure attaquée constituerait pour ces personnes une restriction à la liberté de culte qui ne répondrait pas aux conditions d'ingérence au sens de l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, telles qu'elles se dégagent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

B.10.2. L'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ».

B.10.3. Etant donné que les parties requérantes ne démontrent pas un lien de rattachement de leur situation avec la mise en œuvre du droit de l'Union, les moyens ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.11. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ».

B.12. Des prescriptions vestimentaires peuvent varier selon le temps et le lieu. Cependant, certaines limites peuvent être imposées à celles-ci de manière impérative dans les espaces publics. Tout comportement ne saurait être autorisé pour la simple et unique raison qu'il est justifié par un motif religieux. La liberté d'expression et la liberté des cultes ne sont en effet pas absolues. Certes, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un acte visant à la destruction

des droits ou libertés reconnus, même le rejet des valeurs fondamentales de notre société démocratique peut être exprimé, mais la manière de l'exprimer est susceptible de restrictions. Il relève de la marge d'appréciation du législateur de déterminer les restrictions aux libertés précitées qui peuvent être réputées nécessaires dans la société démocratique dans laquelle il exerce ses compétences.

B.13. En instituant une sanction pénale à l'égard de ceux qui se présenteraient dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en manière telle qu'ils ne sont pas identifiables, la loi attaquée peut, en raison de la généralité de ses termes, constituer une ingérence dans la liberté de conscience et de religion des femmes qui, comme les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5191 et 5290, portent le voile intégral sur la base d'un choix personnel qu'elles estiment conforme à leurs convictions religieuses.

B.14. Il y a dès lors lieu d'examiner si cette ingérence est prévue par une loi suffisamment accessible et précise, est nécessaire dans une société démocratique, répond à un besoin social impérieux et est proportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis par le législateur.

B.15. Comme il ressort des B.8.1 à B.8.2.3, la loi répond aux exigences d'accessibilité et de précision.

B.16.1. La liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion ou sa conviction, soit seul, soit avec d'autres. Les dispositions constitutionnelles et conventionnelles visées par les moyens ne protègent toutefois pas tout acte inspiré par une religion ou une conviction et ne garantissent pas en toutes circonstances le droit de se comporter selon les prescriptions religieuses ou selon sa conviction (CEDH, 2 octobre 2001, *Pichon et Sajous c. France*; 29 juin 2004, *Leyla Sahin c. Turquie*, § 66; grande chambre, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin c. Turquie*, § 105; CEDH, 13 novembre 2008, *Mann Singh c. France*).

B.16.2. Dans une société démocratique, il est nécessaire de protéger les valeurs et principes qui fondent la Convention européenne des droits de l'homme.

Comme la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme l'a jugé dans son arrêt *Leyla Sahin c. Turquie* du 10 novembre 2005 :

« 108. Pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une ' société démocratique '. Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (voir, *mutatis mutandis*, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 août 1981, série A n° 44, p. 25, § 63, et *Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 112, CEDH 1999-III). Le pluralisme et la démocratie doivent également se fonder sur le dialogue et un esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique (voir, *mutatis mutandis*, *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, pp. 21-22, § 45, et *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, précité, § 99). Si les ' droits et libertés d'autrui ' figurent eux-mêmes parmi ceux garantis par la Convention ou ses Protocoles, il faut admettre que la nécessité de les protéger puisse conduire les Etats à restreindre d'autres droits ou libertés également consacrés par la Convention : c'est précisément cette constante recherche d'un équilibre entre les droits fondamentaux de chacun qui constitue le fondement d'une ' société démocratique ' (*Chassagnou et autres*, précité, § 113) ».

B.16.3. Il n'appartient pas à l'Etat de se prononcer sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci (CEDH, 26 septembre 1996, *Manoussakis et a. c. Grèce*, § 47; CEDH, 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 78; CEDH, 9 octobre 2007, *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, § 54).

B.17. Il ressort de l'exposé de la proposition qui est à l'origine de la loi attaquée, rappelé en B.4.2, que le législateur a entendu défendre un modèle de société qui fait prévaloir l'individu sur ses attaches philosophiques, culturelles et religieuses en vue de favoriser l'intégration de tous et faire en sorte que les citoyens partagent un patrimoine commun de valeurs fondamentales que sont le droit à la vie, le droit à la liberté de conscience, la démocratie, l'égalité de l'homme et de la femme ou encore la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Ainsi que la Cour l'a relevé en B.4.2 à B.4.5, les travaux préparatoires de la loi attaquée font apparaître que trois objectifs ont été poursuivis : la sécurité publique, l'égalité entre l'homme et la femme et une certaine conception du « vivre ensemble » dans la société.

B.18. De tels objectifs sont légitimes et entrent dans la catégorie de ceux énumérés à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme que constituent le maintien de la sûreté publique, la défense de l'ordre ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui.

B.19. La Cour doit encore examiner si les conditions de nécessité dans une société démocratique et de proportionnalité par rapport aux objectifs légitimes poursuivis sont remplies.

B.20.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que l'interdiction du port d'un vêtement dissimulant le visage a notamment été dictée par des raisons de sécurité publique. A cet égard, ces travaux font état de la commission d'infractions par des personnes dont le visage était dissimulé (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/005, p. 8; *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, p. 7).

B.20.2. L'article 34, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police habilite les fonctionnaires de police à contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé. Ce contrôle d'identité pourrait être entravé si la personne concernée avait le visage dissimulé et refusait de coopérer à un tel contrôle. En outre, les personnes qui ont le visage dissimulé ne seraient en général pas ou difficilement reconnaissables si elles commettaient des infractions ou troublaient l'ordre public.

B.20.3. Ce n'est pas non plus parce qu'un comportement n'aurait pas encore pris une ampleur de nature à mettre l'ordre social ou la sécurité en péril que le législateur ne serait pas

autorisé à intervenir. Il ne peut lui être reproché d'anticiper en temps utile un tel risque en réprimant des comportements lorsqu'il est établi que la généralisation de ceux-ci entraînerait un danger réel.

B.20.4. Compte tenu de ce qui précède, le législateur pouvait estimer que l'interdiction de dissimuler le visage dans les lieux accessibles au public est nécessaire pour des raisons de sécurité publique.

B.21. Le législateur a également motivé son intervention par une certaine conception du « vivre ensemble » dans une société fondée sur des valeurs fondamentales qui, à son estime, en découlent.

L'individualité de tout sujet de droit d'une société démocratique ne peut se concevoir sans que l'on puisse percevoir son visage, qui en constitue un élément fondamental. Compte tenu des valeurs essentielles qu'il entend défendre, le législateur a pu considérer que la circulation dans la sphère publique, qui concerne par essence la collectivité, de personnes dont cet élément fondamental de l'individualité n'apparaît pas, rend impossible l'établissement de rapports humains indispensables à la vie en société. Si le pluralisme et la démocratie impliquent la liberté de manifester ses convictions notamment par le port de signes religieux, l'Etat doit veiller aux conditions dans lesquelles ces signes sont portés et aux conséquences que le port de ces signes peut avoir. Dès lors que la dissimulation du visage a pour conséquence de priver le sujet de droit, membre de la société, de toute possibilité d'individualisation par le visage alors que cette individualisation constitue une condition fondamentale liée à son essence même, l'interdiction de porter dans les lieux accessibles au public un tel vêtement, fût-il l'expression d'une conviction religieuse, répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.22. Quant à la dignité de la femme, ici encore, le législateur a pu considérer que les valeurs fondamentales d'une société démocratique s'opposent à ce que des femmes soient contraintes de dissimuler leur visage sous la pression de membres de leur famille ou de leur communauté et soient privées ainsi, contre leur gré, de la liberté de disposer d'elles-mêmes.

B.23. Toutefois, comme c'est le cas pour les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5191 et 5290, le port du voile intégral peut correspondre à l'expression d'un choix religieux. Ce choix peut être guidé par diverses motivations aux significations symboliques multiples.

Même lorsque le port du voile intégral résulte d'un choix délibéré dans le chef de la femme, l'égalité des sexes, que le législateur considère à juste titre comme une valeur fondamentale de la société démocratique, justifie que l'Etat puisse s'opposer, dans la sphère publique, à la manifestation d'une conviction religieuse par un comportement non conciliable avec ce principe d'égalité entre l'homme et la femme. Comme la Cour l'a relevé en B.21, le port d'un voile intégral dissimulant le visage prive, en effet, la femme, seule destinataire de ce prescrit, d'un élément fondamental de son individualité, indispensable à la vie en société et à l'établissement de liens sociaux.

B.24. La Cour doit encore examiner si le recours à une sanction de nature pénale en vue de garantir le respect de l'interdiction que la loi prévoit n'a pas des effets disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis.

B.25.1. La disposition attaquée a été insérée dans le Code pénal, dans la catégorie des contraventions de quatrième classe, et prévoit une peine d'amende de quinze à vingt-cinq euros et un emprisonnement d'un jour à sept jours ou une de ces peines seulement.

En application des articles 564 et 565 du Code pénal, lorsque le contrevenant a déjà été condamné, dans les douze mois précédents, pour la même contravention, le tribunal est autorisé à prononcer, indépendamment de l'amende, un emprisonnement pendant douze jours au plus.

L'article 566 du même Code permet la réduction de l'amende au-dessous de cinq euros, sans qu'elle puisse, en aucun cas, être inférieure à un euro lorsqu'il existe des circonstances atténuantes.

B.25.2. En même temps qu'elle prévoyait une nouvelle contravention, la loi attaquée a modifié l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale en vue de permettre aux conseils communaux de prévoir dans leurs règlements une sanction administrative pour le même comportement. Cette modification trouve son origine dans un amendement à la proposition de loi initiale, déposé à la Chambre des représentants lors de la précédente législature et justifié comme suit :

« La proposition de loi rend le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage punissable en insérant une disposition à cet égard dans le Code pénal.

Aujourd'hui, cette pratique est déjà passible d'une sanction communale administrative. L'avantage de cette méthode de travail est que les communes confrontées à ce problème peuvent également prendre des sanctions. En insérant désormais une sanction en la matière dans le Code pénal, on supprime toute possibilité d'intervention au niveau communal.

Le port de ce type de vêtement risque toutefois de rester impuni à l'avenir. Si le parquet ne confère pas la priorité à la poursuite de ces infractions, il y a fort à craindre que la plupart des plaintes relatives à des infractions audit article du Code pénal resteront lettre morte.

Pour pouvoir néanmoins mettre en place une politique de poursuites, le présent amendement tend à rendre l'infraction à cet article du Code pénal explicitement punissable administrativement. La modification proposée de l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale permet également de rendre l'article 563/1 proposé punissable tant sur le plan pénal que sur le plan administratif.

Par suite de la modification proposée de l'article 119*bis*, § 8, alinéa 2, la violation de l'article 563/1, proposé, pourra effectivement faire l'objet de poursuites conformément à cet article ou être sanctionnée d'une amende administrative d'un montant maximum de 250 euros. Le procureur du Roi disposera d'un délai de deux mois pour avertir le fonctionnaire qu'une information ou une instruction a été ouverte, que des poursuites ont été engagées, ou bien qu'il a décidé de ne pas donner suite au dossier, en raison de l'absence de charges suffisantes. Cette communication a pour effet de priver le fonctionnaire de la possibilité d'infliger une amende administrative. Avant l'écoulement de ce délai, le fonctionnaire ne peut pas infliger d'amende administrative. Après l'écoulement de ce délai, les faits sont encore uniquement susceptibles de faire l'objet de poursuites administratives. Le fonctionnaire peut toutefois appliquer une amende administrative avant l'écoulement du délai si le procureur du Roi l'a informé que, sans remettre en question l'élément matériel de l'infraction, il a décidé de ne pas donner suite au dossier » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/003, p. 2).

B.26. Lorsque le législateur estime que certains manquements doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives.

B.27. Compte tenu des disparités constatées entre les communes et des divergences jurisprudentielles qui sont apparues dans cette matière, le législateur a pu considérer qu'il s'imposait d'assurer la sécurité juridique en uniformisant la sanction infligée lorsque le port d'un vêtement dissimulant le visage dans les lieux accessibles au public est constaté.

B.28. Dès lors que l'individualisation des personnes, dont le visage est un élément fondamental, constitue une condition essentielle au fonctionnement d'une société démocratique dont chaque membre est un sujet de droit, le législateur a pu considérer que dissimuler son visage pouvait mettre en péril le fonctionnement de la société ainsi conçue et devait, partant, être pénalement réprimé.

B.29.1. Sous réserve de ce qui est mentionné en B.30, en ce qu'elle s'adresse aux personnes qui, librement et volontairement, dissimulent leur visage dans les lieux accessibles au public, la mesure attaquée n'a pas d'effets disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis dès lors que le législateur a opté pour la sanction pénale la plus légère. La circonstance que la peine puisse être plus lourde en cas de récidive ne mène pas à une autre conclusion. Le législateur a pu, en effet, estimer que le contrevenant qui est condamné pour un comportement pénalement réprimé ne réitérera pas ce comportement, sous la menace d'une sanction plus lourde.

B.29.2. Pour le surplus, il y a lieu d'observer, en ce qui concerne les personnes qui dissimuleraient leur visage sous la contrainte, que l'article 71 du Code pénal prévoit qu'il n'y a pas d'infraction lorsque l'auteur des faits a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister.

B.30. La loi attaquée prévoit une sanction pénale à l'égard de toute personne qui, sauf dispositions légales contraires, se présente le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'elle ne soit pas identifiable, dès lors qu'il s'agit de lieux accessibles au public. Il serait manifestement déraisonnable de considérer que ces lieux doivent s'entendre comme incluant les lieux destinés au culte. Le port de vêtements correspondant à l'expression d'un choix religieux, tels que le voile qui couvre intégralement le visage dans de tels lieux, ne pourrait

faire l'objet de restrictions sans que cela porte atteinte de manière disproportionnée à la liberté de manifester ses convictions religieuses.

B.31. Sous réserve de cette interprétation, le premier moyen dans l'affaire n° 5191 et le deuxième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.32. Le deuxième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5289 et le troisième moyen dans les affaires n°s 5204, 5244 et 5290 sont pris de la violation de l'article 19 de la Constitution combiné avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.33. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

B.34. Comme la Cour l'a relevé en B.16.1, la liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion ou sa conviction soit seul, soit avec d'autres. Ainsi, dès lors que dans le chef des parties requérantes dans les affaires n°s 5191 et 5290, les griefs formulés ne diffèrent pas de ceux qui ont été développés à l'occasion des moyens pris de la violation de la liberté de religion, auxquels les parties requérantes renvoient d'ailleurs, les moyens ne sont pas fondés pour des motifs identiques à ceux qui ont été exposés en B.13 à B.31.

B.35. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5204 et 5289 soutiennent que la liberté d'expression peut prendre diverses formes, notamment vestimentaires, et que porter des

vêtements ou artifices constitue une forme d'expression personnelle à laquelle la disposition attaquée porterait atteinte.

B.36. En instituant une sanction pénale à l'égard de ceux qui se présenteraient dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en manière telle qu'ils ne sont pas identifiables, la loi attaquée peut en raison de la généralité de ses termes constituer une ingérence dans la liberté d'expression des personnes qui considèrent que le port de tenues vestimentaires en constitue l'une des manifestations.

Il y a dès lors lieu d'examiner, ici encore, si, dans le chef de ces personnes, cette ingérence est prévue par une loi suffisamment accessible et précise, est nécessaire dans une société démocratique, répond à un besoin social impérieux et est proportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis par le législateur.

B.37.1. Comme il ressort du B.8, la loi répond aux exigences d'accessibilité et de précision.

B.37.2. Quant à l'exigence que la loi soit nécessaire dans une société démocratique et réponde à un besoin social impérieux, comme la Cour l'a relevé en B.21, l'individualité de tout sujet de droit dans une société démocratique ne peut se concevoir sans que l'on puisse percevoir son visage qui en constitue un élément fondamental. La dissimulation du visage dans les lieux accessibles au public, fût-elle la manifestation de la liberté d'expression de la personne qui y procède, a pour conséquence de priver le sujet de droit, membre de la société, de toute possibilité d'individualisation par le visage dans de tels lieux alors que celle-ci constitue un élément fondamental de l'essence même du sujet de droit. L'interdiction de pareille dissimulation répond donc à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.37.3. Quant au fait que le législateur ait eu recours à une sanction de nature pénale, il résulte de ce qui est mentionné en B.29 que cette mesure n'a pas d'effets disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis.

B.37.4. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 5191 et 5289 et le troisième moyen dans les affaires n^{os} 5204, 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.38. Le troisième moyen dans l'affaire n^o 5191 et le quatrième moyen dans les affaires n^{os} 5204, 5244, 5289 et 5290 sont pris de la violation de la liberté individuelle, consacrée par l'article 12 de la Constitution et par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'égard des femmes qui, par l'effet de la loi attaquée, encourrent des sanctions pénales, en ce compris des peines de prison, si elles portent un voile intégral dans un lieu accessible au public ou seraient privées de leur liberté de circuler librement sur la voie publique si elles choisissaient de rester chez elles. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5244, 5289 et 5290 ajoutent au moyen la lecture combinée de l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.39.1. L'article 12, alinéa 1er, de la Constitution garantit la liberté individuelle de la personne.

L'article 5.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

- a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;
- b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;
- c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;
- d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

B.39.2. Pour le motif énoncé en B.10.3, les moyens ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.40.1. Compte tenu de ce qu'une peine privative de liberté en application de la disposition attaquée est soumise à l'appréciation d'un juge indépendant et impartial qui seul peut la prononcer en tenant compte des circonstances concrètes de la cause, et pour des motifs identiques à ceux exposés en B.13 à B.31, il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée à la liberté individuelle des personnes concernées.

B.40.2. La circonstance qu'afin de ne pas circuler le visage non dissimulé pour se conformer à ce qu'elles estiment correspondre à leurs convictions religieuses, les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 resteraient chez elles résulte de leur choix et non d'une contrainte illégitime qui leur serait imposée par la loi attaquée.

B.41. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5191 et le quatrième moyen dans les affaires n°s 5204, 5244, 5289 et 5290 ne sont pas fondés.

B.42.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5204, le quatrième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5289 et le cinquième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 sont pris de la violation de l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.42.2. Pour le motif énoncé en B.10.3, les moyens ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.43. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

B.44.1. Le droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par les dispositions précitées, a pour objet essentiel de protéger les personnes contre les immixtions dans leur vie privée et familiale. La proposition qui a précédé l'adoption de l'article 22 de la Constitution insistait sur « la protection de la personne, la reconnaissance de son identité, l'importance de son épanouissement et celui de sa famille » et soulignait la nécessité de protéger la vie privée et familiale « des risques d'ingérence que peuvent constituer, notamment par le biais de la modernisation constante des techniques de l'information, les mesures d'investigation, d'enquête et de contrôle menées par les pouvoirs publics et organismes privés, dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs activités » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-4/2°, p. 3).

B.44.2. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont pas absolus. Ainsi, bien que l'article 22 de la Constitution reconnaisse à chacun le droit au respect de sa vie privée et familiale, cette disposition ajoute en effet immédiatement : « sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ».

Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée au but légitime qui est poursuivi.

B.45. D'après les parties requérantes, la loi affecterait gravement l'organisation de la vie privée et familiale des femmes qui, par conviction religieuse, souhaitent porter le voile intégral, ainsi que de leurs conjoints et leur famille puisque si elles veulent respecter leur choix religieux tout en respectant la loi, elles seraient condamnées à devoir rester chez elles ou devraient, dans le cas contraire, sacrifier une partie de leur choix religieux, qui fait partie intégrante de leur vie familiale.

B.46.1. En ce qui concerne la précision de la loi, il est constaté en B.8 que les termes employés sont suffisamment clairs pour permettre à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, que ledit comportement entre dans le champ d'application de la loi et est, partant, passible de sanction pénale.

B.46.2. Il ressort des B.20.1 à B.23 que la loi attaquée répond à un besoin social impérieux.

B.46.3. Enfin, en ce qui concerne l'incidence que peut avoir la loi attaquée sur le droit au respect de la vie privée et familiale des personnes qui devraient sacrifier une partie de leur choix religieux, le grief ne se distingue pas de celui lié au respect de la liberté de conscience et de religion, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y apporter une réponse différente. Ici encore, il convient de relever que si les personnes s'estiment condamnées à rester chez elles au motif qu'elles ne

veulent pas circuler dans les lieux accessibles au public le visage non dissimulé, cela résulte de leur choix de ne pas se soumettre à une interdiction légale qui est, pour les motifs repris en B.13 à B.31, compatible avec la liberté de conscience et de religion.

B.46.4. Quant au respect de la vie privée de ces personnes dans les lieux accessibles au public, le fait d'y circuler le visage non dissimulé de manière à être identifiable ne met pas les personnes concernées dans une situation différente de celle de toute personne qui se présente dans de tels lieux, de sorte qu'il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée des femmes qui, par souci de respecter une conviction religieuse, souhaiteraient s'y présenter le visage dissimulé.

B.47. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5204, le quatrième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5289 et le cinquième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.48. Le cinquième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5204 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. Le sixième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 est pris de la violation de la même disposition constitutionnelle, combinée avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.49. L'article 23, alinéa 1er, de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

B.50. D'après les parties requérantes, il serait porté atteinte à la dignité des femmes qui font le choix de porter le voile intégral en les privant de l'exercice d'une liberté fondamentale par la criminalisation d'un comportement qui ne contient aucune activité criminelle ou délictueuse et en les stigmatisant ainsi comme une menace à la sécurité publique. Il serait

également porté atteinte à leur dignité en les poussant soit à rester à la maison, soit à agir en contradiction avec leur conscience.

B.51. Ici encore, le moyen est formulé en manière telle que le grief qu'il expose ne se distingue pas du moyen pris de la violation de la liberté de conscience et de religion. Il n'y a dès lors pas lieu d'y apporter une réponse différente de celle qui a été donnée en B.13 à B.31.

B.52. Le cinquième moyen dans les affaires n^{os} 5191 et 5204 et le sixième moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.53.1. Le sixième moyen dans l'affaire n° 5191 et le neuvième moyen dans l'affaire n° 5204 sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le septième moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 est pris de la violation des mêmes dispositions, lues également en combinaison avec l'article 1er du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La partie requérante dans l'affaire n° 5290 y ajoute la lecture combinée de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.53.2. Pour le motif énoncé en B.10.3, les moyens ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.54. L'article 1er du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1 ».

Cette disposition n'est pas encore entrée en vigueur en Belgique.

L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

B.55. D'après les parties requérantes, la loi attaquée créerait, en dépit de la généralité de ses termes, une situation de discrimination passive et indirecte. Les femmes portant le voile intégral se trouveraient, en effet, dans une situation fondamentalement différente de celle des citoyens belges qui ne sont pas de confession musulmane, pour lesquels les dispositions légales attaquées seraient beaucoup moins contraignantes ou, en tout cas, ne toucheraient pas à l'exercice de libertés fondamentales protégées.

B.56. Ainsi qu'il a été mentionné en B.4.6, l'amendement qui tendait à n'interdire que le port de la burqa et du niqab a été rejeté en commission de la Chambre, le législateur souhaitant maintenir l'interdiction de tout vêtement dissimulant le visage dans les lieux accessibles au public, sauf dispositions légales contraires.

Comme l'indiquent les parties requérantes, la loi attaquée peut certes avoir des conséquences plus contraignantes à l'égard de l'exercice, par certaines femmes de confession musulmane, de certaines de leurs libertés fondamentales. Ainsi qu'il ressort de l'examen des moyens qui précède, la restriction apportée à leurs droits n'est pas disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur et répond au caractère de nécessité dans une

société démocratique. Il est, partant, raisonnablement justifié de ne pas prévoir un traitement différencié pour cette catégorie de personnes.

B.57. Le sixième moyen dans les affaires n^{os} 5191 et 5204 et le septième moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.58. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 prennent un septième moyen de la violation des articles 14, 17 et 18 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce moyen constitue également les sixième et septième moyens dans l'affaire n° 5204. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5244, 5289 et 5290 prennent un huitième moyen de la violation des mêmes dispositions ainsi que de l'article 54 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.59. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de dispositions conventionnelles.

Le moyen qui allègue la violation directe de ces dispositions conventionnelles est par conséquent irrecevable.

B.60. Dans son mémoire en intervention dans l'affaire n° 5244, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » prend un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 12 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 5 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 9 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 9 et 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. A l'estime de l'ASBL, la loi attaquée porterait atteinte par nature et par essence au principe de subsidiarité du droit pénal et, partant, à la liberté individuelle.

B.61. Le moyen pris de la violation, par la loi attaquée, de la liberté individuelle telle qu'elle est consacrée par les dispositions que le moyen vise implique l'examen de la proportionnalité du recours, par le législateur, à une sanction de nature pénale.

Ce grief a déjà été rencontré à l'occasion de l'examen du moyen pris de la violation de l'article 19 de la Constitution, combiné avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'y a pas lieu d'y apporter une réponse différente au motif qu'y est ajoutée la violation alléguée d'autres dispositions conventionnelles.

B.62. Pour les motifs exposés en B.29, le moyen n'est pas fondé.

B.63. Un dernier moyen dans l'affaire n° 5204 et un cinquième moyen dans l'affaire n° 5289 sont pris de la violation de l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme au motif que la loi limiterait de manière considérable la liberté de circulation dans l'espace public.

B.64. Comme il a été indiqué en B.59, la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de dispositions conventionnelles.

Le dernier moyen dans l'affaire n° 5204 et le cinquième moyen dans l'affaire n° 5289 sont, partant, irrecevables.

B.65. Un sixième moyen dans l'affaire n° 5289 est pris de la violation de la liberté d'association consacrée par l'article 27 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La partie requérante soutient que sa liberté d'association serait menacée par le fait que la loi l'expose dans l'espace public à une surveillance généralisée et exige une identifiabilité permanente.

B.66.1. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

B.66.2. La loi attaquée interdit de se présenter dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle que la personne ne soit pas identifiable. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la disposition attaquée n'a donc ni pour objet ni pour effet de réglementer la liberté d'association des personnes.

B.66.3. Dès lors qu'il est étranger à la disposition attaquée, le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.30.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 6 décembre 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse

Extraits de Cour EDH, *Osmanoğlu et Kocabaş c. Suisse*, 10 janvier 2017

Résumé des faits qui ont donné lieu à l'affaire :

Pour des motifs religieux, les requérants sollicitèrent une dispense des cours obligatoires de natation mixtes pour leurs filles, à l'école primaire. Cette dispense leur fut refusée. Selon la législation cantonale applicable, une dispense ne pouvait être accordée aux élèves qu'à partir de leur puberté. Les requérants persistèrent à ne pas envoyer leurs filles aux cours de natation. Les autorités leur infligèrent alors des amendes d'ordre (amendes contraventionnelles), d'un montant total de 1 400 francs suisses (CHF – environ 1 300 EUR).

Musulmans, les requérants y voient une atteinte à leur liberté de religion : à leurs yeux, même si le Coran ne prescrit de couvrir le corps féminin qu'à partir de la puberté, leur foi leur commande de préparer leurs filles aux préceptes qui leur seront ultérieurement appliqués.

Source : site Internet de la Cour européenne des droits de l'homme

Texte de l'arrêt :

(...)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

1. Invoquant l'article 9 de la Convention, les requérants allèguent que l'obligation qui leur a été faite d'envoyer leurs filles aux cours de natation mixtes était contraire à leurs convictions religieuses. Ils soutiennent que l'amende qui leur a été infligée par le département de l'instruction publique du canton de Bâle-Ville à la suite du refus de dispenser leurs filles des cours de natation n'avait pas de base légale valable, ne poursuivait aucun but légitime et était disproportionnée. Ils s'estiment dès lors victimes d'une violation de leur droit à la liberté de religion au sens de l'article 9 de la Convention. Cette disposition est ainsi libellée :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

2. Le Gouvernement combat la thèse des requérants.

A. Sur la recevabilité

(...)

B. Sur le fond

1. Sur l'existence d'une ingérence

3. Les requérants estiment que l'obligation qui leur a été faite d'envoyer leurs filles aux cours de natation mixtes a constitué une ingérence dans leurs droits protégés par l'article 9 de la Convention.

4. Le Gouvernement ne conteste pas que le refus de dispenser les filles des requérants des cours de natation mixtes dans le cadre de l'école primaire obligatoire et les amendes infligées aux intéressés constituent une ingérence dans le droit de ceux-ci à la liberté de religion au sens de l'article 9 de la Convention.

5. En revanche, pour le Gouvernement, il ne fait aucun doute que seule la manifestation des convictions religieuses est touchée en l'espèce, dans la mesure où les décisions contestées auraient porté uniquement sur leur obligation d'envoyer leurs filles aux cours de natation, donc sur l'éducation que les requérants entendent donner à leurs filles en matière de pudeur à la lumière de leur interprétation stricte des préceptes de l'islam. Il considère que la croyance des requérants et leur choix en faveur d'un courant strict de l'islam n'ont pas été remis en question.

6. La Cour constate que les requérants dénoncent une ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion en invoquant l'article 9 de la Convention sans présenter aucun motif justificatif. Ils reprochent plus particulièrement aux autorités d'avoir rejeté leur demande de dispense des cours obligatoires de natation mixtes à l'école primaire pour leurs filles et de leur avoir infligé une amende à ce titre.

7. Pour être qualifié de « manifestation » au sens de l'article 9, un acte inspiré, motivé ou influencé par une conviction doit être étroitement lié à la religion ou à cette conviction. Des actes du culte ou de dévotion relevant de la pratique d'une religion ou d'une conviction sous une forme généralement reconnue en constitueraient un exemple. Toutefois, la manifestation d'une religion ou d'une conviction ne se limite pas aux actes de ce type : l'existence d'un lien suffisamment étroit et direct entre l'acte et la conviction qui en est à l'origine doit être établie au vu des circonstances de chaque cas d'espèce. En particulier, le requérant n'est aucunement tenu d'établir qu'il a agi conformément à un commandement de la religion en question (*Eweida et autres c. Royaume-Uni*, nos 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10, § 82, CEDH 2013 (extraits)).

8. Les requérants allèguent que leur croyance leur interdit de laisser leurs enfants participer aux cours de natation mixtes, ajoutant que, même si le Coran ne prescrit de couvrir le corps féminin qu'à partir de la puberté, leur foi leur commande de préparer leurs filles aux préceptes qui leur seront appliqués à partir de leur puberté. La Cour estime que l'on se trouve en l'espèce dans une situation où le droit des requérants de manifester leur religion est en jeu. Les requérants étaient titulaires de l'autorité parentale et pouvaient disposer, en vertu de l'article 303 al. 1 du code civil (paragraphe 23 ci-dessus), de l'éducation religieuse de leurs enfants. Ils peuvent par conséquent se prévaloir de cet aspect de l'article 9 de la Convention. Par ailleurs, la Cour estime que les requérants ont effectivement subi une ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion protégé par cette disposition.

2. Sur la justification de l'ingérence

a) La base légale

i. Les thèses des parties

(...)

ii. Appréciation de la Cour

9. Les mots « prévue par la loi » non seulement imposent que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en question (*Leyla Şahin c. Turquie*, n° 44774/98, § 84, CEDH 2005-XI, et *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, § 64, CEDH 2004-I).

10. Les deux conditions suivantes comptent parmi celles qui se dégagent des mots « prévue par la loi ». Il faut d'abord que la « loi » soit suffisamment accessible : le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. Ensuite, on ne peut considérer comme une « loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite (*Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, § 49, série A n° 30).

11. Le libellé de bien des lois n'est pas d'une précision absolue. Beaucoup d'entre elles, en raison de la nécessité d'éviter une rigidité excessive et de s'adapter aux changements de situation, se servent par la force des choses de formules plus ou moins floues. Aussi l'interprétation et l'application de pareils textes dépendent-elles de la pratique (*Kokkinakis c. Grèce*, n° 14307/88, § 40, 25 mai 1993).

12. Dans la présente affaire, la Cour estime que la mesure litigieuse était fondée sur une base légale suffisante. En effet, elle note que le plan d'études, disponible sur Internet, prévoyait au chiffre 9.2.4 que la natation faisait partie de l'enseignement obligatoire de la gymnastique et du sport. Par ailleurs, selon l'alinéa 9 du paragraphe 91 de la loi scolaire, une amende d'ordre pouvant atteindre 1 000 CHF pouvait être infligée à la demande de la direction de l'école en cas de violation répétée par les parents de leurs obligations (paragraphe 24 ci-dessus). Les requérants n'ont pas contesté que ces dispositions leur étaient effectivement accessibles.

13. Le 13 août 2008, le département de l'instruction publique du canton de Bâle-Ville a averti les requérants qu'ils encouraient une amende maximale de 1 000 CHF chacun en cas de non-respect de l'obligation pour leurs filles de fréquenter l'école. À la suite de l'absence des filles des requérants aux cours de natation obligatoires, les autorités scolaires ont infligé, le 28 juillet 2010, une amende de 350 CHF par parent et par enfant concerné (soit 1 400 CHF au total) en application de la disposition mentionnée pour violation répétée de leurs obligations. Dès lors, la Cour estime que l'ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion était prévisible pour les requérants.

14. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que la mesure litigieuse était prévue par la loi comme l'exige le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

b) But légitime

i. Les thèses des parties

(...)

ii. Appréciation de la Cour

15. La Cour partage l'avis du Gouvernement selon lequel la mesure litigieuse avait pour but l'intégration des enfants étrangers de différentes cultures et religions, ainsi que le bon déroulement de l'enseignement, le respect de la scolarité obligatoire et l'égalité entre les sexes. La mesure visait tout particulièrement à protéger les élèves étrangers contre tout phénomène d'exclusion sociale. La Cour est prête à accepter que ces éléments puissent être rattachés à la protection des droits et libertés d'autrui ou à la protection de l'ordre au sens de l'article 9 § 2 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Dahlab c. Suisse* (déc.), n° 42393/98, CEDH 2001-V).

16. Il s'ensuit que le refus de dispenser les filles des requérants des cours de natation obligatoires poursuivait des buts légitimes au sens de l'article 9 § 2 de la Convention.

c) Nécessité dans une société démocratique

i. Les thèses des parties

(...)

ii. Appréciation de la Cour

a) Principes applicables

17. Telle que la protège l'article 9 de la Convention, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Cette liberté figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents (*İzzettin Doğan et autres c. Turquie* [GC], n° 62649/10, § 103, 26 avril 2016, *Kokkinakis*, précité, § 31, et *Dahlab*, décision précitée).

18. Si la liberté de religion relève d'abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. L'article 9 énumère les diverses formes que peut prendre la manifestation d'une religion ou d'une conviction, à savoir le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (*Bayatyan c. Arménie* [GC], n° 23459/03, § 119, CEDH 2011, *Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, § 114, CEDH 2001-XII, et *S.A.S. c. France*, précité, § 125). L'article 9 ne protège toutefois pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou conviction et ne garantit pas toujours le droit de se comporter dans le domaine public d'une manière dictée ou inspirée par sa religion ou ses convictions (*Leyla Şahin*, précité, §§ 105 et 121).

19. Pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une « société démocratique ». Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (*İzzettin Doğan et autres*, précité, § 109 ; voir aussi, *mutatis mutandis*, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 63, série A n° 44, *Valsamis c. Grèce*, 18 décembre 1996, § 27, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, *Folgerø et autres*, précité, § 84 f), et *S.A.S. c. France*, précité, § 128).

20. Par ailleurs, aux termes de l'article 9 § 2, toute ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de religion doit être nécessaire dans une société démocratique. Sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'État sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci (*Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 78, 26 octobre 2000).

21. À l'engagement plutôt négatif d'un État de s'abstenir de toute ingérence dans les droits garantis par la Convention « peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes » à ces droits (*İzzettin Doğan et autres*, précité, § 96, et *Jakóbski c. Pologne*, n° 18429/06, § 47, 7 décembre 2010). Si la frontière entre les obligations positives et négatives de l'État au titre de la Convention ne se prête pas à une définition précise, les principes applicables sont néanmoins comparables (*Fernández Martínez c. Espagne* [GC], n° 56030/07, § 114, CEDH 2014 (extraits)). Les obligations positives peuvent impliquer la mise en place d'une procédure effective et accessible en vue de protéger les droits garantis par cette disposition, et notamment la création d'un cadre réglementaire instaurant un mécanisme judiciaire et exécutoire destiné à protéger les droits des individus et la mise en œuvre, le cas échéant, de mesures spécifiques appropriées (*Savda c. Turquie*, n° 42730/05, § 98, 12 juin 2012). Dans cette affaire, la Cour a considéré qu'il pesait sur les autorités une obligation positive d'offrir au requérant une procédure effective et accessible qui lui aurait permis de faire établir s'il avait ou non le droit de bénéficier du statut d'objecteur de conscience (*idem*, § 99).

22. Il faut également rappeler le rôle subsidiaire du mécanisme de la Convention. Comme la Cour l'a dit à maintes reprises, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux. Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national. Il en va en particulier ainsi lorsque ces questions

concernent les rapports entre l'État et les religions (voir, parmi d'autres, *İzzettin Doğan et autres*, précité, § 112, et *S.A.S. c. France*, précité, § 129).

23. La Cour a eu l'occasion de préciser qu'il n'est en effet pas possible de discerner à travers l'Europe une conception uniforme de la signification de la religion dans la société et que le sens ou l'impact des actes correspondant à l'expression publique d'une conviction religieuse ne sont pas les mêmes suivant les époques et les contextes (*Leyla Şahin*, précité, § 109). La réglementation en la matière peut par conséquent varier d'un pays à l'autre et le choix quant à l'étendue et aux modalités d'une telle réglementation doit, par la force des choses, être dans une certaine mesure laissé à l'État concerné, puisqu'il dépend du contexte national considéré (*ibidem*). Dans l'arrêt précité, la Cour a conclu qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 9 en raison de l'interdiction faite à une étudiante de porter le foulard islamique à l'université.

24. Cette marge d'appréciation va toutefois de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent. La tâche de la Cour consiste à rechercher si les mesures prises au niveau national se justifient dans leur principe et sont proportionnées (voir, notamment, *Manoussakis et autres c. Grèce*, 26 septembre 1996, § 44, *Recueil* 1996-IV, *Leyla Şahin*, précité, § 110, et *S.A.S. c. France*, précité, § 131). Par ailleurs, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire (*Église métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, précité, § 119, et *Dahlab*, décision précitée). Pour délimiter l'ampleur de la marge d'appréciation en l'espèce, la Cour doit tenir compte de l'enjeu, à savoir la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, vital pour la survie d'une société démocratique (*Manoussakis et autres*, précité, § 44, et *Église métropolitaine de Bessarabie et autres*, précité, § 119). La Cour peut aussi, le cas échéant, prendre en considération le consensus et les valeurs communes qui se dégagent de la pratique des États parties à la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *X, Y et Z c. Royaume-Uni*, 22 avril 1997, § 44, *Recueil* 1997-II, et *Dickson c. Royaume-Uni* [GC], n° 44362/04, § 78, CEDH 2007-V).

25. La Suisse n'ayant pas ratifié le Protocole n° 1 à la Convention, les requérants invoquent en l'espèce l'article 9 de la Convention pour contester le refus des autorités d'exempter leurs filles des cours de natation obligatoires. Ce sont donc les principes relevant de cette dernière disposition que la Cour est amenée à appliquer. Dans un souci d'exhaustivité (voir, *mutatis mutandis*, *Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 39692/09 et 2 autres, § 55, CEDH 2012), la Cour juge néanmoins utile de rappeler les principes pertinents applicables sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 1, étant donné que la Convention doit être lue comme un tout et que la dernière disposition constitue, du moins s'agissant de sa seconde phrase, la *lex specialis* par rapport à l'article 9 en matière d'éducation et d'enseignement, matière dont relève la présente affaire (*Folgerø et autres*, précité, § 84, et *Lautsi et autres*, précité, § 59).

26. La première phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 garantit à chacun le droit à l'instruction. C'est sur le droit à l'instruction consacré par cette phrase que se greffe le droit énoncé par la seconde phrase de l'article. C'est aux parents qu'il incombe en priorité d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants ; c'est en s'acquittant de ce devoir que les parents peuvent exiger de l'État le respect de leurs convictions religieuses et philosophiques (*Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, 7 décembre 1976, § 52, série A n° 23). La seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 vise à sauvegarder la possibilité d'un pluralisme éducatif, essentielle à la préservation de la « société démocratique » telle que la conçoit la Convention. Cette phrase implique que l'État veille à ce que les informations figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste. Elle interdit à l'État de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents (*Folgerø et autres*, § 84, et *Lautsi et autres*, précités, § 62).

27. Le mot « respecter », auquel renvoie l'article 2 du Protocole n° 1, signifie plus que reconnaître ou prendre en considération ; en sus d'un engagement plutôt négatif, ce verbe implique à la charge de l'État une certaine obligation positive (*Lautsi et autres*, précité, § 61, et *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, 25 février 1982, § 37, série A n° 48). Cela étant, les exigences de la notion de « respect » impliquent que les États jouissent d'une large marge d'appréciation pour déterminer, en fonction des besoins et ressources de la communauté et des individus, les mesures à prendre afin d'assurer le respect de la Convention. Dans le

contexte de l'article 2 du Protocole n° 1, cette notion signifie en particulier que cette disposition ne saurait s'interpréter comme permettant aux parents d'exiger de l'État qu'il organise un enseignement donné (*Lautsi et autres*, précité, § 61, et *Bulski c. Pologne* (déc.), n°s 46254/99 et 31888/02, 30 novembre 2004).

28. Enfin, le but de la Convention consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs (voir, parmi d'autres, *Folgerø et autres*, précité, § 100, *Hassan et Tchaouch*, précité, § 62, *Kimlya et autres c. Russie*, n°s 76836/01 et 32782/03, § 86, CEDH 2009, et *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, § 33, série A n° 37).

β) Application à la présente espèce des principes susmentionnés

29. La Cour a constaté ci-dessus que le droit des requérants de manifester leur religion est en jeu et qu'ils peuvent, dès lors, se prévaloir de cet aspect de l'article 9 de la Convention. Elle a également constaté que les requérants ont subi une ingérence dans l'exercice de leur droit à la liberté de religion protégé par cette disposition (paragraphe 42 ci-dessus).

30. Partant, la Cour est amenée à examiner si le refus des autorités compétentes d'exempter les filles des requérants des cours de natation mixtes était nécessaire dans une société démocratique et, plus particulièrement, proportionné aux buts poursuivis par ces mêmes autorités. Dans cet exercice, elle gardera à l'esprit que les États jouissent d'une marge d'appréciation considérable s'agissant des questions relatives aux rapports entre l'État et les religions et à la signification à donner à la religion dans la société, et ce d'autant plus lorsque ces questions se posent dans le domaine de l'éducation et de l'instruction publique. Si les États doivent diffuser les informations et connaissances figurant dans les programmes scolaires de manière objective, critique et pluraliste, en s'abstenant de poursuivre tout but d'endoctrinement, ils sont néanmoins libres d'aménager ces programmes selon leurs besoins et traditions. Certes, il incombe en priorité aux parents d'assurer l'éducation de leurs enfants, mais ils ne peuvent, en s'appuyant sur la Convention, exiger de l'État qu'il offre un enseignement donné ou qu'il organise les cours d'une certaine manière. Ces principes s'appliquent d'autant plus à la présente requête que celle-ci est dirigée contre la Suisse, laquelle n'a pas ratifié le Protocole n° 1 à la Convention et n'est donc pas liée par son article 2, et dont l'organisation fédérale donne des compétences étendues aux cantons et communes en matière d'organisation et d'aménagement des programmes scolaires.

31. Quant à la mise en balance des intérêts en jeu, la Cour estime convaincants les arguments avancés par le Gouvernement ainsi que par les tribunaux internes dans le cadre de décisions bien motivées. Elle partage l'argument du Gouvernement selon lequel l'école occupe une place particulière dans le processus d'intégration sociale, place d'autant plus décisive s'agissant d'enfants d'origine étrangère. Elle accepte que, eu égard à l'importance de l'enseignement obligatoire pour le développement des enfants, l'octroi de dispenses pour certains cours ne se justifie que de manière très exceptionnelle, dans des conditions bien définies et dans le respect de l'égalité de traitement de tous les groupes religieux. À cet égard, la Cour estime que le fait que les autorités compétentes autorisent l'exemption de cours de natation pour des raisons médicales montre que leur approche n'est pas d'une rigidité excessive. Elle considère par ailleurs comme mal étayée l'allégation des requérants selon laquelle des dispenses seraient accordées à des enfants de parents chrétiens fondamentalistes ou juifs orthodoxes, allégation qui est contestée par le Gouvernement.

32. Il en découle que, même si l'argument des requérants selon lequel seul un petit nombre de parents demande une dispense des cours de natation obligatoires en raison de leur appartenance à la religion musulmane est le reflet de la réalité, la Cour estime que l'intérêt des enfants à bénéficier d'une scolarisation complète permettant une intégration sociale réussie selon les mœurs et coutumes locales prime sur le souhait des parents de voir leurs filles exemptées des cours de natation mixtes.

33. Pour la même raison, l'argument des requérants selon lequel les cours de natation ne figurent pas au programme de toutes les écoles de Suisse, ni même à celui de toutes les écoles du canton de Bâle-Ville, doit également être écarté. La Cour estime certes que l'enseignement du sport, dont la natation fait partie intégrante dans l'école suivie par les filles des requérants, revêt une importance singulière pour le développement et la santé des enfants. Cela étant,

l'intérêt de cet enseignement ne se limite pas pour les enfants à apprendre à nager et à exercer une activité physique, mais il réside surtout dans le fait de pratiquer cette activité en commun avec tous les autres élèves, en dehors de toute exception tirée de l'origine des enfants ou des convictions religieuses ou philosophiques de leurs parents.

34. Par ailleurs, la Cour rappelle qu'elle a toujours respecté les particularités du fédéralisme dans la mesure où elles étaient compatibles avec la Convention (voir, par exemple, *Mouvement raëlien suisse c. Suisse* [GC], n° 16354/06, § 64, CEDH 2012 (extraits), ainsi que, *mutatis mutandis*, *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, § 54, série A n° 24, et *Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique* (fond), 23 juillet 1968, § 10, série A n° 6). Par conséquent, s'agissant de la présente affaire, les requérants ne sauraient tirer argument du simple fait que le programme scolaire, qui relève des compétences des cantons et des communes, ne prévoit pas, de manière uniforme, la natation comme enseignement obligatoire dans l'ensemble du territoire suisse.

35. S'agissant de l'argument des requérants selon lequel leurs filles suivent des cours de natation privés, la Cour réitère ce qu'elle a observé plus haut, à savoir qu'il ne s'agit pas seulement pour les enfants de pratiquer une activité physique ou d'apprendre à nager – objectifs en soi légitimes –, mais davantage encore d'apprendre ensemble et de pratiquer cette activité en commun. Par ailleurs, la Cour estime qu'exempter des enfants dont les parents ont des moyens financiers suffisants pour leur assurer un enseignement privé créerait par rapport aux enfants dont les parents ne disposent pas de tels moyens une inégalité non admissible dans l'enseignement obligatoire.

36. La Cour relève que, dans la présente affaire, les autorités ont offert des aménagements significatifs aux requérants, dont les filles avaient notamment la possibilité de couvrir leurs corps pendant les cours de natation en revêtant un burkini. Or les requérants ont soutenu que le port du burkini avait un effet stigmatisant sur leurs filles. Sur ce point, la Cour partage l'avis du Gouvernement selon lequel les requérants n'ont apporté aucune preuve à l'appui de leur affirmation. Elle note que, par ailleurs, les filles des requérants pouvaient se dévêtir et se doucher hors de la présence des garçons. Elle admet que ces mesures d'accompagnement étaient à même de réduire l'impact litigieux de la participation des enfants aux cours de natation mixtes sur les convictions religieuses de leurs parents.

37. Dans l'affaire *Lautsi et autres*, dans laquelle les requérants s'étaient plaints de la présence de symboles religieux dans la salle de classe de leurs enfants, la Cour a accordé beaucoup d'importance au fait que l'Italie a ouvert l'espace scolaire à d'autres religions que le christianisme (*Lautsi et autres*, précité, § 74). Par ailleurs, rien n'indiquait non plus que les autorités se fussent montrées intolérantes à l'égard des élèves adeptes d'autres religions, non croyants ou tenants de convictions philosophiques ne se rattachant pas à une religion (*ibidem*).

En l'espèce, la Cour note que les requérants n'allèguent pas que leurs filles auraient été restreintes dans l'exercice ou la manifestation de leurs convictions religieuses autrement que lors des cours de natation mixtes.

38. Un autre facteur à prendre en considération dans l'examen de la proportionnalité de la mesure litigieuse est la gravité de la sanction infligée aux requérants. Les amendes d'ordre infligées aux intéressés s'élevaient à 350 CHF pour chacun des requérants et chacune des filles, soit 1 400 CHF au total. La Cour estime que ces amendes, que les autorités compétentes ont infligées après avoir dûment averti les requérants, sont proportionnées à l'objectif poursuivi, à savoir s'assurer que les parents envoient bien leurs enfants aux cours obligatoires, et ce avant tout dans leur propre intérêt, celui d'une socialisation et d'une intégration réussies des enfants.

39. Enfin, la Cour rappelle que l'article 9 peut impliquer la mise en place d'une procédure effective et accessible en vue de protéger les droits garantis par cette disposition, et notamment la création d'un cadre réglementaire instaurant un mécanisme judiciaire et exécutoire destiné à protéger les droits des individus et la mise en œuvre, le cas échéant, de mesures spécifiques appropriées (*Savda*, précité, § 98).

S'agissant de la procédure suivie en l'espèce, la Cour observe que les autorités ont publié une directive sur le traitement à réserver aux questions religieuses à l'école, dans laquelle les requérants ont pu trouver les informations pertinentes (paragraphe 27 ci-dessus). Puis l'autorité compétente a averti les requérants qu'ils encouraient une amende si leurs enfants n'étaient pas présents aux cours de natation obligatoires (paragraphe 10 ci-dessus). À la suite

d'un entretien avec la direction de l'école et de deux lettres adressées par celle-ci aux requérants, l'autorité compétente a infligé aux requérants les amendes qui étaient prévues par le droit interne pertinent (paragraphe 11-13 ci-dessus) et que les intéressés ont pu contester devant la cour d'appel du canton de Bâle-Ville, puis devant le Tribunal fédéral. À l'issue de procédures équitables et contradictoires, ces deux juridictions, dans le cadre de décisions dûment motivées, sont arrivées à la conclusion que l'intérêt public consistant à suivre de manière intégrale le programme scolaire obligatoire devait prévaloir sur l'intérêt privé des requérants d'obtenir pour leurs filles une dispense des cours de natation mixtes.

Il s'ensuit que les requérants ont eu à leur disposition une procédure accessible et susceptible de leur permettre de faire examiner le bien-fondé de leur demande de dispense au regard de l'article 9 de la Convention.

40. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que, en faisant primer l'obligation pour les enfants de suivre intégralement la scolarité et la réussite de leur intégration sur l'intérêt privé des requérants de voir leurs filles dispensées des cours de natation mixtes pour des raisons religieuses, les autorités internes n'ont pas outrepassé la marge d'appréciation considérable dont elles jouissaient dans la présente affaire, qui porte sur l'instruction obligatoire.

41. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 9 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 janvier 2017, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

Stephen Phillips
Greffier

Luis López Guerra
Président